165 20/140

К. Н. Соколовъ

приватъ-доцентъ С.-Петербургскаго Университета.

Г 65 20/140

ПАРЛАМЕНТАРИЗМЪ.

Опытъ правовой теоріи парламентарнаго строя.

С. ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія „Печатный Трудъ". Прачешный пер., 4.
1912.

Г65 20/140

К. Н. Соколовъ

приватъ-доцентъ С.-Петербургскаго Университета.

ПАРЛАМЕНТАРИЗМЪ.

Опытъ правовой теоріи парламентарнаго строя.

269/4

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія „Печатный Трудъ", Прачешный пер., 4.
1912.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА
1141326

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Введеніе . . . . . стр. 1

Часть первая. Существо парламентаризма.

Глава первая. Развитіе парламентарнаго строя въ Англіи . . 19
Глава вторая. Развитіе парламентарнаго строя во Франціи . 62
Глава третья. Развитіе парламентарнаго строя въ Бельгіи . 119
Глава четвертая. Роль парламента въ системѣ парламентарнаго строя 138
Глава пятая. Роль верхней палаты въ системѣ парламентарнаго строя 186
Глава шестая. Парламентарное министерство 241
Глава седьмая. Глава парламентарнаго государства 281
Глава восьмая. Новѣйшая эволюція парламентарнаго строя . 319

Часть вторая. Юридическая природа парламентаризма.

Глава первая. Обзоръ господствующихъ ученій о парламентаризмѣ. Теоріи, отрицающія нормативную основу парламентаризма 337
Глава вторая. Обзоръ господствующихъ ученій о парламентаризмѣ. Теоріи, признающія нормативную основу парламентаризма 378
Глава третья. Обоснованіе правовой теоріи парламентаризма 395
Глава четвертая. Правовая теорія парламентаризма и классификація формъ государственнаго устройства 410
Заключеніе 425

Отъ автора.

Единственно о чемъ имѣетъ право просить авторъ въ предисловіи къ своей книгѣ, это, какъ мнѣ кажется, о томъ, чтобы его судили только за выполненіе имъ самимъ поставленной себѣ темы. Я прошу судить меня за опытъ построенія правовой теоріи парламентаризма. Мнѣ, конечно, извѣстно, что полное, исчерпывающее изслѣдованіе парламентарнаго строя должно было бы, кромѣ теоріи парламентаризма, заключать еще и исторію и политику его. Но я не ставилъ себѣ непосильной задачи написать такое всестороннее изслѣдованіе о парламентарномъ строѣ. Моя книга имѣетъ цѣлью дать отвѣтъ на одинъ только вопросъ — что такое парламентаризмъ. Самъ для себя я долженъ былъ задаться и вопросами о томъ, какъ возникъ парламентаризмъ и каково его мѣсто въ эволюціи формъ государственнаго устройства, и читатели найдутъ слѣды этихъ моихъ изысканій въ области исторіи и политики парламентаризма въ первыхъ трехъ главахъ первой части и въ заключеніи моей книги. Но я очень прошу помнить о второстепенномъ и вспомогательномъ значеніи этихъ частей моей работы, центръ и смыслъ которой для меня—въ выясненіи существа парламен-

таризма, какъ своеобразной формы представительнаго государственнаго устройства.

Что же касается собственно теоріи парламентарнаго строя, то изложеніе ея ведется ниже въ двухъ взаимно другъ друга дополняющихъ частяхъ. Въ первой выясняется существо тѣхъ правилъ, которыми опредѣляется функціонированіе парламентарнаго строя. Во второй изслѣдуется юридическая природа этихъ правилъ. Объемъ второй части опредѣлялся для меня ея содержаніемъ. Объемъ первой зависѣлъ отъ большаго или меньшаго суженія или расширенія рамокъ историко-сравнительнаго матеріала, положеннаго въ ея основу. Матеріалъ этотъ берется мною изъ политической исторіи Англіи, Франціи и Бельгіи. Только изрѣдка, для иллюстраціи отдѣльныхъ положеній, я ссылаюсь на другія страны, чаще всего на Италію. Я надѣюсь, что читатели признаютъ, что этотъ матеріалъ и безъ того очень обиленъ и иногда, быть можетъ, даже трудно обозримъ. Но я добросовѣстно стремился не злоупотреблять вниманіемъ и временемъ читателей моей книги и не загромождать ея чрезмѣрнымъ количествомъ фактическихъ данныхъ. Сказанное относится и къ литературнымъ указаніямъ, въ которыхъ я тоже старался быть экономнымъ. Я не считаю правильнымъ цитировать все то, что я самъ долженъ былъ прочесть, чтобы уяснить себѣ существо парламентаризма, и привожу только тѣ сочиненія, которыя находятся въ прямой и непосредственной связи съ моимъ изложеніемъ.

На ходъ моей работы, въ значительной своей части подготовленной и выполненной заграницей, ока-

зали большое вліяніе благожелательные совѣты многихъ видныхъ европейскихъ ученыхъ и политическихъ дѣятелей. Я счелъ бы нескромнымъ называть ихъ часто громкія имена на страницахъ книги, несовершенство которой мнѣ, болѣе чѣмъ кому бы то ни было, очевидно. Но я не могу не выразить здѣсь своей глубокой признательности профессорамъ С.-Петербургскаго Университета И. А. Ивановскому и Л. І. Петражицкому, подъ руководствомъ которыхъ восемь лѣтъ тому назадъ я начиналъ свою научную дѣятельность.

К. С.

С.-Петербургъ,
въ сентябрѣ 1912 года.

Введеніе.

1. Въ современной наукѣ государственнаго права принято дѣлить всѣ вообще представительныя государства,—какъ монархіи, такъ и республики,—на двѣ группы—на группу государствъ „парламентарныхъ“ и на группу государствъ „дуалистическихъ“, причемъ, въ примѣненіи къ монархіямъ, терминъ „дуалистическое“ государство нерѣдко замѣняется менѣе точнымъ терминомъ государство „конституціонное“.

Практически вопросъ объ отнесеніи того или другого государства къ парламентарному или дуалистическому типу не вызываетъ обыкновенно никакихъ трудностей. Едва ли у кого-нибудь возникаютъ сомнѣнія насчетъ парламентарности Англіи, Бельгіи, Италіи, Франціи, или насчетъ дуалистической природы государственнаго строя Пруссіи или Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Даже тогда, когда рѣчь идетъ о такихъ государствахъ, какъ Швейцарія, которая какъ будто не подходитъ ни подъ одинъ изъ этихъ типовъ, легко и просто указываются въ ея политической структурѣ черты, противорѣчащія, повидимому, и парламентаризму и дуализму въ ихъ нормальныхъ, естественныхъ формахъ. Но этой простотѣ и ясности практической задачи отнесенія всякаго даннаго государства къ парламентарному или дуалистическому или, если возможно, еще къ какому-то третьему, промежуточному, смѣшанному типу не соотвѣтствуетъ положеніе теоретической проблемы классификаціи формъ представительнаго госу-

дарственнаго устройства вообще, и научно точнаго и законченнаго опредѣленія существа каждой изъ нихъ. Наука государственнаго права не выработала пока полной, исчерпывающей теоріи парламентаризма и дуализма и, трактуя ихъ, нерѣдко осуждена на оперированіе, быть можетъ, безсознательно правильными, но житейскими, традиціонными, если можно такъ выразиться, — „обывательскими“ о нихъ понятіями. Причину такого своеобразнаго положенія вещей слѣдуетъ, прежде всего, видѣть въ господствующемъ въ современномъ государствовѣдѣніи представленіи о парламентаризмѣ и дуализмѣ, какъ о явленіяхъ не правового, а политическаго порядка. Современное государствовѣдѣніе работаетъ вообще правовыми, юридическими методами, стараясь въ каждомъ государственномъ образованіи и институтѣ познать и опредѣлить его правовую природу. Оно ищетъ правового опредѣленія существа государства, оно болѣе или менѣе успѣшно изыскиваетъ правовыя различія между отдѣльными видами и формами государственнаго устройства, классифицируя государства на монархическія и республиканскія, на представительныя и обсолютныя, или непосредственныя, по признакамъ правовымъ. Но передъ замѣчательнѣйшимъ государственнымъ образованіемъ новаго времени, передъ парламентарнымъ строемъ, оно останавливается въ безсиліи и, предъявляя самому себѣ отводъ по некомпетентности, отпускаетъ его въ необъятную область „политики“. Конечно, совсѣмъ замолчать его оно не можетъ, хотя въ литературѣ и имѣются трактаты государственнаго права парламентарныхъ странъ, въ которыхъ ни слова о парламентаризмѣ не говорится [1]). Но, если о немъ и упоминаютъ въ курсахъ общаго ученія о государствѣ или въ трудахъ по догматикѣ положительнаго права, то обыкновенно опять таки только для того, чтобы лишній разъ заклеймить его „политическую“ сущность и,

[1]) См., напримѣръ, Torres Campos Das Staatsrecht des königreichs Spanien, Tavares de Medeiros Das Staatsrecht des Königreichs Portugal (Handbuch des öffentlichen Rechts).

въ лучшемъ случаѣ, посвятить ему нѣсколько самыхъ бѣглыхъ замѣчаній. Съ этой точки зрѣнія, несомнѣнно уже болѣе цѣнны и интересны работы государствовѣдовъ той школы, для которой все государствовѣдѣніе вообще есть только и всецѣло „политика". Въ такихъ работахъ,—ихъ нужно, конечно, искать, главнымъ образомъ, въ англійской и французской литературѣ,—парламентаризмъ занимаетъ, по крайней мѣрѣ, равное съ другими элементами государственнаго устройства положеніе и описывается и изучается съ большимъ вниманіемъ и выдающейся полнотой. Но естественно, что въ соотвѣтствіи съ общимъ направленіемъ и методомъ изслѣдованій этого рода, они и о парламентаризмѣ даютъ только описанія, политическія сужденія, историческія изысканія. Опредѣленія же и теоріи парламентаризма, въ отличіе отъ дуализма, въ нихъ было бы напрасно искать.

Такимъ образомъ теоретику, имѣющему въ виду дать опредѣленіе парламентарнаго строя, приходится быть совершенно самостоятельнымъ въ своихъ изысканіяхъ и начинать ихъ съ первоосновъ, то есть съ обработки сырого матеріала. Даже для той общей характеристики парламентаризма, на которую ему необходимо опереться, какъ на пробный, временный фундаментъ, господствующее государствовѣдѣніе даетъ ему очень немного. Изъ одного изъ почтенныхъ, при нѣкоторой его устарѣлости, изслѣдованій, онъ можетъ, напримѣръ, узнать, что существо „парламентарнаго образа правленія" заключается въ томъ, что при немъ „по общему правилу вожди наличнаго большинства палаты призываются въ совѣтъ короны для веденія государственныхъ дѣлъ" [2]). Но и новѣйшіе и авторитетнѣйшіе ученые сообщаютъ ему лишь, что парламентарное государство характеризуется „политическимъ преобладаніемъ парламента" или „политическою зависимостью исполнительной власти отъ законодательной, при правовомъ между ними

[2]) R. V. Mohl Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, B. I, S. 289.

равенствѣ“ [3]). Конечно, эти и подобныя замѣчанія — число ихъ можно было бы произвольно увеличить — указываютъ на факты, правильно подмѣченные и неоспоримые. Но они говорятъ въ конечномъ счетѣ всѣ одно и то же, то есть что парламентарнымъ государствамъ свойственно министерство, образуемое по общему правилу изъ лидеровъ парламентскаго большинства и выходящее въ отставку, въ случаѣ утраты довѣрія палаты, или еще короче, что министерство въ парламентарныхъ государствахъ находится въ какой-то зависимости отъ парламента,—положеніе, конечно, столь же истинное, сколь и неопредѣленное и недостаточное. Съ другой стороны, на основѣ обильнаго описательнаго матеріала, собраннаго въ политическихъ изслѣдованіяхъ парламентаризма, выработался въ обиходѣ современнаго государствовѣдѣнія довольно длинный каталогъ организаціонныхъ особенностей, традиціонно приводимыхъ, въ качествѣ характерныхъ для парламентарнаго строя. Такъ, говорится обыкновенно о политической однородности и солидарности парламентарныхъ министерствъ, или кабинетовъ, почему и парламентарная форма правленія называется также правленіемъ „кабинетскимъ“, или „о политической отвѣтственности парламентарныхъ министровъ“, которая понимается здѣсь, какъ обычай выхода въ отставку утратившаго довѣріе парламента министерста [4]). Указаніе на принятый въ парламентарныхъ государствахъ порядокъ смѣны кабинетовъ въ зависимости отъ степени довѣрія парламента къ нимъ, очевидно повторяетъ то немногое, что теорія парламентарнаго строя можетъ заимствовать у современныхъ государствовѣдовъ формально-юридической школы, въ качествѣ узкой основы для своихъ дальнѣйшихъ построеній,—и что она, въ концѣ концовъ, могла бы заимствовать и непосредственно изъ извѣстій печати или изъ иныхъ общедоступныхъ источниковъ.

[3]) Jellinek Allgemeine Staatslehre, S. S. 644—645, Rehm Allgemeine Staatslehre, S. 345.

[4]) Esmein Eléments de droit constitutionnel français et comparé, quatrième édition, pp. 117—121.

Напротивъ, начало „однородности“ и „солидарности“ министерства, на первый взглядъ кажется какъ будто новымъ, дѣйствительно чрезвычайно характернымъ для парламентаризма моментомъ. Однако, при ближайшемъ разсмотрѣніи становится ясно, что солидарность министерства не есть явленіе, только парламентарному государству свойственное, и что, поскольку въ этомъ пунктѣ и имѣются различія межлу дуализмомъ и парламентаризмомъ, различія эти количественнаго, а не качественнаго характера. Въ самомъ дѣлѣ, представительное государство, въ которомъ отсутствовала бы всякая солидарность правительства, вообще немыслимо, и приводимые иногда изъ исторіи дуалистическихъ государствъ примѣры министровъ, публично полемизирующихъ и борющихся другъ съ другомъ, фактически столь же рѣдки и чрезвычайны, какъ и въ исторіи государствъ парламентарныхъ. Если уже и въ абсолютной монархіи на извѣстной высотѣ политическаго развитія неизбѣжно обнаруживается согласованность, систематичность, объединенность дѣятельности правительства, будетъ ли то въ формѣ періодическихъ совѣщаній министерства или въ формѣ подавленія ихъ однимъ, первымъ, воплощающимъ въ себѣ политику момента министромъ, то съ введеніемъ представительнаго строя начало солидарности правительства всегда и вездѣ дѣлаетъ новые успѣхи. Въ дуалистическомъ государствѣ палаты также осуществляютъ контроль надъ дѣятельностью органовъ правительства, а разъ такой контроль допущенъ, сплоченіе рядовъ министерства совершается само собою, какъ естественная оборонительная мѣра. При сложности работы правительства въ современномъ государствѣ, контроль и критика народныхъ представителей рѣдко удерживаются въ предѣлахъ даннаго случая, даже одной данной отрасли управленія. Исходя изъ тѣхъ или иныхъ программныхъ взглядовъ, парламентскій контроль необходимо становится планомѣрнымъ, критика систематической; и если правительство не противопоставляло бы парламенту своего плана, своей системы, оно само ослабляло бы себя. Конституціонная исторія и пока-

зываетъ, что установленіе принципа солидарности правительства по общему правилу вездѣ предшествовало утвержденію принципа принадлежности министровъ къ партіи парламентскаго большинства или зависимости ихъ пребыванія у власти отъ вотумовъ парламента. Законодательство нѣкоторыхъ несомнѣнно дуалистическихъ государствъ нерѣдко организуетъ министерство въ коллегіальное учрежденіе, дѣйствующее въ извѣстныхъ случаяхъ, какъ одно цѣлое, и уже по одному этому не могущее быть вовсе лишеннымъ единства. Было бы, конечно, странно отрицать, что между такимъ единствомъ исполнителей воли главы государства, ставшихъ солидарными потому, что на нихъ лежитъ обязанность проводить угодную главѣ государства политику, и единствомъ парламентарныхъ министровъ, именно, вслѣдствіе общности ихъ взглядовъ, объединенныхъ для воплощенія ихъ въ жизнь, имѣется существенное различіе. Но это различіе, такъ сказать, второго порядка, такъ какъ конечною первоосновою его является все таки различіе въ началахъ, опредѣляющихъ вообще образованіе и существованіе министерствъ въ государствахъ дуалистическихъ и парламентарныхъ. Солидарность парламентарнаго министерства болѣе послѣдовательна, искренна, совершенна. Но эта высшая степень министерской солидарности можетъ быть разсматриваема, лишь какъ одинъ изъ вторичныхъ признаковъ парламентаризма, ибо обусловлена она, въ концѣ концовъ, опять таки тѣмъ безспорнымъ положеніемъ, что парламентарное министерство въ существованіи своемъ зависитъ отъ парламента [5]). Въ описатель-

[5]) Hatschek правильно указываетъ на необходимость строго отличать „парламентарное правленіе“, отъ „правленія кабинетскаго“, характерный признакъ котораго и онъ усматриваетъ въ „единствѣ и солидарности министровъ“. Но, ссылаясь при этомъ на Пруссію дореформъ Штейна и Гарденберга, на Ганноверъ начала XIX столѣтія и на Францію при Тьерѣ и Макъ-Магонѣ (Hatschek Englisches Staatsrecht, B. I, S. 542), онъ впадаетъ въ серьезное недоразумѣніе. Дѣйствительно, въ то время въ Пруссіи и въ Ганноверѣ имѣло мѣсто „кабинетское правленіе“, но подъ нимъ разумѣлось нѣчто, ничего общаго съ „единствомъ и солидарностью министровъ“ не имѣющее.

ныхъ характеристикахъ парламентаризма, которыя обыкновенно служатъ теперь суррогатами его опредѣленія, нерѣдко вообще приводятся именно такіе, заимствуемые изъ упомянутаго каталога, вторичные признаки парламентарнаго строя, для отграниченія его отъ строя дуалистическаго. Если указываютъ, напримѣръ, на своеобразную роль въ парламентарномъ государствѣ института роспуска парламента или на важное значеніе въ системѣ его парламентскихъ комитетовъ и комиссій, то нетрудно видѣть, что и здѣсь рѣчь идетъ лишь о количественныхъ, а не качественныхъ различіяхъ между парламентаризмомъ и дуализмомъ. Конечно, при парламентаризмѣ всѣ вообще моменты, представительному правопорядку свойственные, пріобрѣтаютъ особую утонченность, выпуклость, яркость. Но, знаменуя собой, повидимому, лишь то, что парламентаризмъ есть высшая, болѣе развитая, по сравненію съ дуализмомъ, форма представительной государственной организаціи, всѣ эти вторичные признаки его въ результатѣ сводятся, какъ къ основной своей причинѣ, къ началу зависимости парламентарнаго министерства отъ довѣрія или недовѣрія парламента.

Этотъ единственно характерный внѣшній признакъ парламентарнаго строя только и можетъ быть положенъ въ основу дальнѣйшихъ исканій полнаго и исчерпывающаго опредѣленія его существа.

---

2. На пути ихъ стоитъ, однако, еще одно недоразумѣніе, на первый взглядъ формальнаго, терминологическаго характера и, тѣмъ не менѣе, могущее производить и дѣйствительно производящее большое замѣшательство въ дѣлѣ

Кабинеты, секретные, тайные кабинеты королей того времени были не болѣе, какъ личными секретаріатами монарховъ, черезъ посредство которыхъ они осуществляли свою неограниченную власть. Напротивъ, какъ это будетъ подробно выяснено ниже, во Франціи при Тьерѣ и Макъ-Магонѣ существовало не только „кабинетское“, но и „парламентарное“ правленіе.

изученія особенностей парламентарнаго государства и сильно затрудняющее отчетливое пониманіе его структуры.

Начало зависимости существованія министерства отъ наличности у него довѣрія парламента часто именуется началомъ „политической отвѣтственности министровъ“ [6]). Конечно, терминъ „политическая отвѣтственность министровъ“ есть только терминъ и потому ведетъ чисто условное существованіе и имѣетъ чисто условное значеніе. Можно условиться называть основной, первичный признакъ парламентаризма „политическою отвѣтственностью министровъ“, и затѣмъ послѣдовательно утверждать, что существо парламентаризма заключается въ признаніи „политической отвѣтственности министровъ“, а существо дуализма въ отсутствіи ея. Встрѣчаются изслѣдователи, которые такъ и поступаютъ и, поскольку эта разъ принятая терминологія ими выдерживается, упрека въ неясности и неточности они не заслуживаютъ. Но дѣло въ томъ, что начало отвѣтственности министровъ не чуждо и государствамъ дуалистической группы и, что еще болѣе важно, оно устанавливается обыкновенно въ ихъ конституціяхъ въ выраженіяхъ совершенно тождественныхъ съ употребляемыми конституціями парламентарныхъ государствъ. Такъ, статья 44 прусской конституціи гласитъ — „Министры короля отвѣтственны. Всѣ правительственные акты короля для своей законности требуютъ скрѣпы министра, который этимъ принимаетъ на себя отвѣтственность“. Статья 63 бельгійской конституціи повторяетъ почти дословно то же самое — „Особа короля неприкосновенна, его министры отвѣтственны“ [7]). По общему и несомнѣнно отвѣчающему истинѣ ученію современныхъ государство-

---

[6]) Esmein Éléments, p. 684; S. Palma Corso di diritto costituzionale, 3 Edizione, vol. II, p. 566; Дайси Основы государственнаго права Англіи, русскій переводъ 1904, стр. 355; Н. И. Лазаревскій въ сборникѣ Конституціонное государство, первое изданіе, ст. 203.

[7]) Тексты конституцій цитируются вообще по сборнику В. М. Гессена и Б. Э. Нольде Современныя Конституціи, т.т. I—II.

вѣдовъ, начало парламентаризма не нашло себѣ нигдѣ закрѣпленія въ писанныхъ конституціонныхъ актахъ, и слѣдовательно цитированныя статьи, говоря объ отвѣтственности министровъ, имѣютъ въ виду отнюдь не принципъ зависимости существованія министерствъ отъ вотумовъ парламента, что, впрочемъ, ясно уже и изъ того, что онѣ встрѣчаются и въ конституціяхъ типично дуалистическихъ государствъ. Съ другой стороны, суживать ихъ значеніе до рамокъ уголовной отвѣтственности министровъ нѣтъ ни малѣйшаго основанія, такъ какъ этимъ видомъ министерской отвѣтственности занимаются всегда спеціальныя статьи конституцій, опять таки неизмѣнно повторяющіяся приблизительно въ тождественныхъ выраженіяхъ въ конституціяхъ и дуалистическихъ и парламентарныхъ государствъ. Остается предположить, что статьи конституцій, установляющія общее начало отвѣтственности министровъ, разумѣютъ подъ нею нѣчто болѣе широкое, чѣмъ особый квалифицированный порядокъ преслѣдованія министровъ за преступленія должности, что въ нихъ по сравненію съ этимъ спеціальнымъ видомъ отвѣтственности министровъ заключается нѣкій плюсъ, излишекъ, имѣющій право на точное опредѣленіе и приличествующее наименованіе. Что это за плюсъ, въ этомъ наиболѣе компетентно, конечно, государствовѣдѣніе, спеціально занимающееся догматикой права дуалистическихъ странъ. Существо его, впрочемъ, нетрудно вывести и просто изъ сопоставленія съ цитированными статьями другихъ, трактующихъ о сношеніяхъ министровъ съ парламентомъ, и изъ соотвѣтствующихъ данныхъ парламентской практики. Такъ, прусская конституція въ статьѣ 60 постановляетъ—„Министры, какъ равно замѣщающія ихъ лица, имѣютъ доступъ въ каждую палату и должны быть выслушаны по ихъ требованію во всякое время. Каждая палата можетъ требовать присутствія министровъ“.—Статья 88 бельгійской конституціи гласитъ—„Министры имѣютъ право присутствовать въ каждой изъ палатъ и должны быть выслушиваемы по ихъ требованію. Каждая палата имѣетъ право требовать присутствія ми-

нистровъ". Парламентская практика показываетъ, что парламенты пользуются полномочіями, закрѣпленными за ними этими и подобными статьями отнюдь не для того лишь, чтобы затѣмъ всегда и непремѣнно возбуждать противъ министровъ уголовное преслѣдованіе и что наиболѣе часто отвѣтственность, которую несетъ министръ за контрассигнированные имъ акты главы государства и за свои собственныя дѣйствія, ведетъ просто къ тому, что палата требуетъ у него объясненій по поводу нихъ и затѣмъ въ формѣ резолюцій или рѣчей выражаетъ о нихъ свое мнѣніе. Обыкновенно даже такія объясненія между парламентомъ и министромъ возникаютъ по вопросамъ, вовсе не могущимъ дать повода къ приведенію въ дѣйствіе тяжелаго аппарата уголовной отвѣтственности министровъ. Отсюда и возникло понятіе о другой формѣ отвѣтственности министровъ, о „политической ихъ отвѣтственности", характеризуемой, какъ „обязанность ихъ въ каждый данный моментъ давать парламенту отчетъ въ своей дѣятельности" [8]). Понимаемая въ этомъ смыслѣ „политическая отвѣственность министровъ", имѣющая мѣсто и въ системѣ парламентаризма и въ системѣ дуализма, естественно отличается отъ того, что обозначается тѣмъ же терминомъ учеными, отождествляющими „политическую отвѣтственность министровъ" съ основнымъ принципомъ парламентарнаго строя, и въ этомъ обозначеніи однимъ терминомъ двухъ различныхъ явленій и заключается указанная опасность недоразумѣній.

Быть можетъ, причиною неточнаго и непослѣдовательнаго обращенія съ терминомъ „политическая отвѣтственность министровъ" является, въ значительной степени, то, что и въ догматикѣ конституціоннаго права дуалистическихъ государствъ терминъ этотъ понимается не всегда одинаково. Такъ, въ литературѣ существуютъ разногласія насчетъ объема политической отвѣтственности, причемъ

[8]) H. v. Frisch Die Verantwortlichkeit der Monarchen und nöcutten Magistrate, S. 156; Rehm Allgemeine Staatslehre, S 328; Meyer Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6 Auflage, S. S. 683—684.

иногда высказывается мнѣніе, что подъ нею слѣдуетъ разумѣть обязанность министра защищать передъ парламентомъ только „политическую цѣлесообразность“ своихъ дѣйствій [9]). Такое ограниченіе ея не находитъ себѣ, однако, ни въ конституціонныхъ текстахъ, ни въ данныхъ практики никакихъ основаній. Конституціи говорятъ объ отвѣтственности министровъ вообще, и непонятно, почему эта отвѣтственность не простиралась бы и на вопросы о законности или конституціонности ихъ дѣйствій. Потому ли, что для преслѣдованія министровъ за незаконные акты есть другой путь, путь квалифицированнаго уголовнаго процесса? Но вѣдь путь этотъ фукультативенъ и, какъ показываетъ практика, парламенты всѣхъ странъ даже тогда, когда передъ ними имѣется незаконный поступокъ министра, довольствуются большею частью осуществленіемъ политической отвѣтственности. Да, наконецъ, просто по логикѣ вещей выходитъ такъ, что раньше возбужденія уголовнаго преслѣдованія всякая палата всегда естественно поинтересуется получить отъ министра устныя объясненія по поводу представляющихся ей незаконными дѣйствій его. Такъ что еще до того или иного постановленія объ уголовномъ преслѣдованіи, которое можетъ и не состояться, политическая отвѣтственность министра уже будетъ осуществлена, отчетъ о закономѣрности дѣйствій правительства будетъ уже данъ [10]). Съ другой стороны, институту

[9]) Meyer Lehrbuch, S. 683.

[10]) Ср. примѣчаніе Anschütz'a въ его изданіи цитированной книги Meyer, Lehrbuch, S. 684. Rehm Allgemeine Staatslehre, S. 350, пытается со ссылкой на наказъ баварскаго ландтага установить другое ограниченіе политической отвѣтственности министровъ спеціально для дуалистической, или по его терминологіи, „конституціонной“ монархіи. Онъ полагаетъ что, разъ ст. 33 этого наказа говоритъ о правѣ палатъ требовать отъ министровъ объясненій „въ предѣлахъ ихъ (палатъ) компетенціи“, а въ Пруссіи политическая отвѣтственность министровъ вытекаетъ изъ права палатъ требовать ихъ присутствія, значитъ, отвѣтственность эта распространяется только на дѣла, входящія въ кругъ „матеріальной компетенціи“ палатъ. Относительно этого слѣдуетъ сказать, что опоры въ точномъ смыслѣ конституціонныхъ постановленій разсужденія Rehm'a не имѣютъ. Но

политической отвѣтственности иногда придаютъ „политическій“ характеръ, отказывая ему въ правовой основѣ. Такъ, одинъ изъ нѣмецкихъ государствовѣдовъ считаетъ его вообще предметомъ „не государственно-правового изслѣдованія, а политической и парламентской практики“ [11]). Въ согласіи съ этимъ, и отвѣтственность канцлера Германской Имперіи конструируется имъ, какъ политическое начало, хотя, по его собственному мнѣнію, статья 17 имперской конституціи объемлетъ и юридическую отвѣтственность канцлера, то есть отвѣтственность его за закономѣрность дѣйствій правительственной власти [12]). Подобныхъ же взглядовъ держится и авторитетнѣйшій толкователь имперскаго государственнаго права. Отвѣтственность канцлера по статьѣ 17 является и для него „политическимъ принципомъ“, вслѣдствіе отсутствія юридическихъ правилъ относительно ея осуществленія. Но этотъ „политическій принципъ“, и на его взглядъ, не вполнѣ безрезультатенъ, такъ какъ онъ „обосновываетъ такъ называемую политическую или парламентскую отвѣтственность канцлера“. Практическимъ послѣдствіемъ его оказывается главнымъ образомъ то, что канцлеръ не можетъ уклониться отъ политической необходимости держать отвѣтъ передъ рейхстагомъ и союзнымъ совѣтомъ по поводу нападокъ на его образъ дѣйствій [13]). Однако, если отвлечься отъ часто повторяющагося въ этихъ разсужденіяхъ слова „политическій“, то убѣдительность ихъ окажется весьма незначительной. Въ самомъ дѣлѣ. Какимъ образомъ от-

---

даже, если бы спеціально для Баваріи или Пруссіи его ограничительное толкованіе и могло имѣть силу, оно фактически мало повліяло бы на объемъ политической отвѣтственности. Самъ Rehm строитъ свое понятіе „матеріальной компетенціи“ палатъ на ихъ бюджетномъ правѣ. При такомъ условіи трудно было бы найти въ жизни современнаго государства правительственный актъ, на который бы не распространялось начало политической отвѣтственности министровъ.

[11]) Meyer Lehrbuch, S. 684.

[12]) Meyer Lehrbuch, S. 691, Note 3.

[13]) Laband Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4 Auflage, B. I, S. 355.

вѣтственность, обоснованная опредѣленной статьей конституціи, можетъ быть все же названа „политическимъ“ началомъ? Какимъ образомъ велѣнія конституціоннаго законодательства могутъ имѣть своимъ практическимъ послѣдствіемъ только „политическую необходимость“ извѣстнаго поведенія, а не „правовую обязательность“ его? Какимъ образомъ, наконецъ, то, что вытекаетъ изъ данныхъ положительнаго конституціоннаго права, становится недостойнымъ „государственно-правового изслѣдованія“? Обыкновенно здѣсь дѣлается ссылка на отсутствіе юридическихъ нормъ, которыя ближайшимъ образомъ обезпечивали бы осуществленіе предусмотрѣнной статьей 17 отвѣтственности имперскаго канцлера. Но отсюда могло бы, въ крайнемъ случаѣ, лишь слѣдовать, что отвѣтственность эта покоится на „lex imperfecta“ [14]). Такихъ „leges imperfectae“ болѣе чѣмъ достаточно въ государственномъ правѣ вообще, и при сомнительномъ отношеніи къ ихъ юридической природѣ авторитетнѣйшіе труды по догматикѣ германскаго права, которые вѣдь и стараются быть именно прежде всего „государственно-правовыми изслѣдованіями“, получили бы, съ точки зрѣнія ихъ содержанія, довольно своеобразный характеръ. Единственнымъ выходомъ изъ этихъ противорѣчій является признаніе политической отвѣтственности министровъ, какъ начала, обязывающаго ихъ нести передъ парламентомъ отвѣтъ за цѣлесообразность и закономѣрность дѣйствій правительства, правовымъ институтомъ, покоящимся на соотвѣтствующихъ постановленіяхъ писанныхъ конституцій [15]).

Политическая отвѣтственность министровъ въ этомъ смыслѣ логически и исторически предшествуетъ парламентаризму. Логически потому, что безъ установленія и надлежащаго обезпеченія права палатъ подвергать разсмотрѣнію и критикѣ дѣйствія правительства, немыслима вообще та дѣятельность парламента, которою опредѣляется

[14]) Ср. Laband Staatsrecht, B. I, S. 355, Note 2.

[15]) H. v. Frisch ibidem, S. 157. Ср. Anschütz въ примѣчаніи къ Meyer Lehrbuch, S. 683, Note 2.

смѣна министерствъ и которая составляетъ самую основу, самый нервъ парламентарнаго строя. Исторически потому, что въ процессѣ развитія государства отъ дуализма къ парламентаризму установленіе политической отвѣтственности министровъ всегда и вездѣ было одною изъ необходимыхъ промежуточныхъ стадій. Въ парламентарномъ государствѣ политическая отвѣтственность продолжаетъ существовать и даже естественно выигрываетъ въ своей дѣйствительности и въ своемъ значеніи. Принципъ парламентаризма, дающій парламенту возможность простымъ лишеніемъ министерства довѣрія вызвать его отставку, естественно снабжаетъ начало политической отвѣтственности министровъ сильнѣйшей, дѣйствительнѣйшей санкціей. Но будучи въ идеѣ, по природѣ своей, тѣсно другъ съ другомъ связаны, оба эти начала въ конкретныхъ своихъ проявленіяхъ не всегда дѣйствуютъ одновременно, совмѣстно. Возможно и въ парламентарномъ государствѣ осуществленіе политической отвѣтственности, — напримѣръ, въ формѣ, такъ называемаго „вопроса“, не влекущаго за собой принятія парламентомъ какой-либо резолюціи, — безъ одновременнаго приведенія въ движеніе „дѣлающаго и уничтожающаго министерства“ парламентарнаго аппарата. Возможно и осуществленіе принципа парламентаризма, напримѣръ, въ формѣ отклоненія предлагаемаго министерствомъ законопроекта, безъ того, чтобы ему предшествовало требованіе и полученіе отъ правительства отчета въ цѣлесообразности или закономѣрности его дѣйствій. Этого, даже независимо отъ наличности политической отвѣтственности министровъ въ дуалистическихъ государствахъ, было бы, собственно говоря, достаточно, чтобы признать, что здѣсь, благодаря неясной терминологіи, одно и то же традиціонное названіе примѣняется къ двумъ принципіально различнымъ явленіямъ. Выборъ же между ними для твердаго закрѣпленія этого традиціоннаго термина только за однимъ изъ нихъ рѣшается естественно въ пользу начала обязательности для министровъ держать передъ парламентомъ отвѣтъ за цѣлесообразность и зако-

номѣрность дѣйствій правительства, какъ въ виду указанныхъ правъ логическаго и историческаго первородства этого начала, такъ и въ виду наиболѣе полнаго соотвѣтствія его существу термина „политическая ответственность министровъ“ [16]).

Въ дальнѣйшемъ предположено изучать природу и существо парламентаризма. Въ отличіе отъ политической отвѣтственности министровъ, парламентаризмъ не нашелъ себѣ признанія въ писанныхъ конституціяхъ. Слѣдуетъ ли, однако, отрицать за нимъ характеръ правового института и видѣть въ немъ только предметъ „политической и парламентской практики“, недостойный „государственно-правового изслѣдованія“,—это и есть тотъ вопросъ, на который настоящее изслѣдованіе должно дать посильный отвѣтъ.

---

[16]) А. А. Алексѣевъ въ статьѣ „Къ ученію о парламентаризмѣ“ присоединяется къ пониманію „политической отвѣтственности министровъ“, предложенному Rehm'омъ и другими германскими государствовѣдами, и признаетъ, что она присуща и дуалистическому строю. Это не мѣшаетъ ему, однако, и начало парламентаризма именовать тѣмъ же терминомъ, лишь съ оговоркой, что парламентаризмъ представляетъ собою „высшую форму проявленія“ политической отвѣтственности. (По оттиску изъ журнала министерства юстиціи, стр. 53—57). Еще болѣе характерный примѣръ той же неудачной терминологіи у Esmein Eléments, p. 117, утверждающаго, что „парламентарное правленіе есть не что иное, какъ министерская отвѣтственность, доведенная до своихъ крайнихъ предѣловъ“.

Часть первая.

Существо парламентаризма.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Развитіе парламентарнаго строя въ Англіи.

Исторія англійскаго государственнаго строя приводится обыкновенно, какъ образецъ политической эволюціи, во-первыхъ, мирной и, во-вторыхъ, непрерывной, естественной, „органической“. Указаніе на мирный характеръ развитія англійскаго конституціонализма слѣдуетъ, конечно, принимать въ смыслѣ не абсолютномъ, а относительномъ. Сравнительно съ другими, менѣе счастливыми въ своихъ политическихъ судьбахъ странами, Англія, дѣйствительно, пережила переходъ отъ абсолютной монархіи къ представительной болѣе мирно и спокойно. Но и ея конституціонная исторія была все-таки отмѣчена многими тяжелыми потрясеніями и острыми кризисами и, во всякомъ случѣ, полная ликвидація „стараго“ государственнаго порядка стоила жизни одному англійскому королю и престола другому. Иное дѣло непрерывность, планомѣрность роста англійскаго конституціонализма. За исключеніемъ краткаго республиканскаго „эпизода“ въ серединѣ XVII столѣтія, Англія не знала тѣхъ свойственныхъ конституціонной исторіи континента „государственныхъ переворотовъ“, которые сметаютъ до основанія одинъ государственный порядокъ, чтобы на образовавшемся „гладкомъ“, съ конституціонной точки зрѣнія, мѣстѣ воздвигнуть затѣмъ совершенно новое зданіе. Поли-

тическое развитіе Англіи шло обыкновенно путемъ медленнаго „трансформированія“ исконныхъ ея учрежденій, искуснаго приспособленія ихъ къ новымъ началамъ, постепеннаго проникновенія ихъ новымъ духомъ. Отсюда представленіе объ англійской конституціи, какъ о чемъ-то „извѣчномъ“, всегда существовавшемъ. Отсюда и „текучесть“ англійской политической исторіи, отсутствіе въ ней рѣзко и отчетливо отграниченныхъ періодовъ или эпохъ.

Справедливыя по отношенію ко всѣмъ почти элементамъ и институтамъ англійскаго государственнаго строя, эти замѣчанія особенно примѣнимы къ исторіи парламентаризма въ Англіи. Не представляетъ большой трудности показать, что англійскій парламентаризмъ въ его классической, признанной типичной и образцовой, формѣ вступилъ въ періодъ своего историческаго завершенія въ концѣ XVIII вѣка и, переживъ затѣмъ тяжелый и длительный кризисъ, окончательно сложился къ сороковымъ годамъ прошлаго столѣтія. Между тѣмъ, у англійскихъ государствовѣдовъ и историковъ сплошь и рядомъ встрѣчаются указанія на значительно болѣе раннее возникновеніе парламентарнаго строя, удлиняющія его исторію на многіе десятки и даже сотни лѣтъ. Объясненіе этого лестнаго для англійскаго конституціоннаго „патріотизма“ обмана историческаго зрѣнія кроется, очевидно, прежде всего, именно въ текучести, непрерывности развитія государственнаго строя Англіи. Отдѣльные составные элементы парламентарнаго порядка родились въ Англіи не сразу, не въ силу единаго „учредительнаго“ акта, а выросли постепенно, на протяженіи обширнаго промежутка времени. Спеціально для парламентаризма характерныя отношенія между этими элементами складывались и крѣпли въ ней также медленно и незамѣтно. Такимъ образомъ уловить съ точностью моментъ, когда англійскій государственный порядокъ началъ отъ дуализма склоняться къ парламентаризму не легко, и, съ другой стороны, имѣется большой соблазнъ открывать отдѣльные признаки этого парламентаризма въ такихъ эпохахъ англійскаго конституціоннаго развитія, въ которыхъ о парла-

ментаризмѣ, какъ законченной системѣ, не могло быть и рѣчи.

Связанныя съ этимъ трудности систематическаго и планомѣрнаго изложенія развитія парламентарнаго строя въ Англіи велики, но не непреодолимы. Извлекая изъ цѣпи измѣнчивыхъ событій политической исторіи постепенно выступающіе контуры парламентарной системы и, быть можетъ, не безъ нѣкотораго усилія размѣщая отдѣльныя парламентарныя образованія по опредѣленной исторической схемѣ, можно въ общемъ намѣтить слѣдующія основныя стадіи парламентарной эволюціи Англіи. Отъ 1688 года, дальше котораго и развѣ лишь нѣсколькихъ непосредственно ему предшествовавшихъ десятилѣтій углубляться въ исторію не приходися, до 1782 года идетъ періодъ, такъ сказать, „подготовительный“, періодъ выработки и слаживанія отдѣльныхъ необходимыхъ элементовъ парламентаризма. Въ 1782 году имѣло мѣсто первое торжественное провозглашеніе парламентарныхъ началъ въ ихъ современномъ видѣ, явившееся, однако, отправнымъ пунктомъ не правильной работы парламентарнаго аппарата, а кризиса парламентаризма, который именно въ качествѣ только что сложившейся и „осознанной“ цѣлостной конституціонной системы, тотчасъ же подвергся новымъ покушеніямъ. Исходъ этой борьбы за парламентаризмъ былъ предрѣшенъ реформой парламентскаго избирательнаго права въ 1832 году, но окончательно опредѣлился между 1835 и 1841 годами, когда начало парламентаризма было формально провозглашено однимъ изъ безспорныхъ принциповъ англійской конституціи. Слѣдовавшій затѣмъ отъ 1841 года до конца 60-хъ годовъ прошлаго столѣтія періодъ можетъ быть охарактеризованъ, какъ періодъ строгаго, „классическаго“ парламентаризма въ Англіи. Наконецъ, отъ 1868 года и вплоть до нашихъ дней идетъ періодъ новѣйшей эволюціи англійскаго парламентаризма, обусловленной, главнымъ образомъ, демократизаціей политической жизни, и связаннымъ съ нею измѣненіемъ партійнаго строя въ Англіи, и въ которой многіе склонны были одно время усматривать

признаки вырожденія или разложенія парламентарной системы [17]).

1. 1688 годъ, годъ „славной“ и побѣдоносной революціи, закончившейся низложеніемъ послѣдняго короля изъ дома Стюартовъ и призваніемъ на престолъ дочери Іакова II,

[17]) Лучшее до сихъ поръ изложеніе развитія англійскаго парламентаризма даетъ извѣстная книга Todd'a (цитируется ниже большею частью по французскому переводу съ новѣйшаго изданія подъ редакціей Walpole — Le Gouvernement parlementaire en Angleterre par A. Todd, traduit sur l'édition anglaise de M. Spencer Walpole, 2 vol.). Кромѣ того, спеціально по исторіи парламентаризма, см. Blauvelt The development of cabinet government in England, May Constitutional History of England, Torrens History of Cabinets, Jenks Parliamentary England, Dupriez Les ministres, dans les principaux pays d'Europe et d'Amerique, t. I, pp. 3—63, Esmein Eléments, pp. 117—147; по конституціонной исторіи вообще, въ которой развитію парламентаризма отводится много мѣста—Hallam Constitutional History of England, Hannis Taylor Origin and Growth of the English Constitution, Градовскій Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ, т. I (собраніе сочиненій, т. IV); по политической исторіи—для XVIII вѣка, Lecky History of England in the Eigh—Teenth Century, для XIX вѣка,—Mc Carthy History of our own times, его-же Modern England before the Reform Bill, его-же Modern England under Queen Victoria, Сеньобосъ Политическая исторія современной Европы, русскій переводъ т. I, соотвѣтствующія главы у Н. И. Карѣева Исторія Западной Европы въ Новое Время т. IV—VI. За событіями новѣйшаго времени можно удобно слѣдить по извѣстнымъ ежегодникамъ Schulthess Europäischer Geschichtskalender и Annual Register, для послѣднихъ пяти лѣтъ—La vie politique dans les deux mondes, publiée sous la direction de A. Viallate et M. Caudel (Bibliothèque d'Histoire Contemporaine). Многочисленныя указанія на исторію отдѣльныхъ институтовъ парламентарнаго строя можно, наконецъ, найти въ трудахъ, посвященныхъ изложенію дѣйствующаго государственнаго права Англіи. Въ особенности см. Anson Law and custom of the constitution (цитируется по французскому изданію—Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre), Lowell Government of England, Hearn Government of England, de Franqueville Le gouvernement et le Parlement britaniques, Hatschek Englisches Staatsrecht (Handbuch des öffenflichen Rechts) и друг. Списокъ этотъ, разумѣется, не имѣетъ сколько-нибудь исчерпывающаго значенія. Отдѣльныя сочиненія будутъ, по мѣрѣ надобности, указываться въ дальнѣйшемъ изложеніи.

Маріи, вмѣстѣ съ ея супругомъ принцемъ Вильгельмомъ Оранскимъ, явился, несомнѣнно, поворотнымъ пунктомъ въ политической исторіи Англіи. Многолѣтняя тяжба между короной, стремившейся къ расширенію своихъ прерогативъ, и парламентомъ, отстаивавшимъ начала конституціонализма, была рѣшена въ пользу парламента. Съ тѣхъ поръ основы представительнаго правопорядка не подвергались болѣе сомнѣніямъ въ Англіи; монархи, правившіе страной не столько Божьей милостью, сколько милостью народа, естественно не пытались вступать въ острые конфликты съ народнымъ представительствомъ. Но, если всмотрѣться въ подробности того представительнаго строя, который былъ закрѣпленъ парламентомъ, призвавшимъ къ власти Вильгельма III, въ декларацiи правъ, а затѣмъ въ повторявшемъ ее биллѣ о правахъ 13 февраля 1689 года, то нетрудно убѣдиться, что строй этотъ былъ строй элементарной, какъ теперь сказали бы, „дуалистической" формы конституціонализа. Въ своихъ наиболѣе существенныхъ, съ конституціонной точи зрѣнія, постановленіяхъ билль о правахъ объявлялъ незаконными притязанія короны на право своею властью пріостанавливать дѣйствіе законовъ или установлять диспенсаціи изъ нихъ; подтверждалъ недопустимость взиманія податей и сборовъ и содержанія арміи въ мирное время, безъ согласія парламента; обезпечивалъ подданнымъ право петицій; а парламенту гарантировалъ свободу парламентскихъ выборовъ, свободу парламентскихъ преній и періодичность созыва парламента „для удовлетворенія всѣхъ жалобъ и для исправленія, укрѣпленія и охраненія законовъ". Это все были принципы самаго подлиннаго конституціонализма, но въ цѣломъ они составляли только благопріятную почву, на которой уже въ процессѣ дальнѣйшаго политическаго развитія могли сложиться между высшими органами власти отношенія парламентарнаго типа [18]).

[18]) Ср. Hallam History, 1850, v. II, p. 266, Taylor Origin and growth, v. II, p. 415, Градовскій Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ, т. I, стр. 377—379.

Въ 1688 году англійскій парламентъ чувствовалъ себя, конечно, достаточно сильнымъ для успѣшной борьбы за рѣшающее вліяніе на правительство. Корона была также вполнѣ подготовлена революціей къ дальнѣйшему измѣненію предѣловъ и условій осуществленія ею правительственныхъ прерогативъ въ духѣ парламентаризма. Но не было еще на лицо того связующаго звена между короной и парламентомъ, которое является по преимуществу носителемъ парламентарнаго начала и которому обыкновенно присуща форма исполнительнаго совѣта при главѣ государства. Вѣрнѣе, на лицо былъ эмбріонъ этого совѣта министровъ, или кабинета. Дѣло въ томъ, что съ древнѣйшихъ временъ при англійскихъ монархахъ состояли въ качествѣ содѣйствовавшихъ имъ органовъ, правительственные совѣты, носившіе различныя наименованія. Изъ нихъ пережилъ и замѣнилъ всѣ прочіе Тайный Совѣтъ, состоявшій изъ неопредѣленнаго числа свободно назначавшихся монархомъ тайныхъ совѣтниковъ [19]). Министры и статсъ-секретари для того, чтобы имѣть возможность участвовать въ формальномъ обсужденіи и утвержденіи правительственныхъ актовъ, очевидно, должны были назначаться членами этого Тайнаго Совѣта. Тайный Совѣтъ, особенно при послѣднихъ Тюдорахъ, сталъ отличаться чрезмѣрнымъ многолюдствомъ, такъ какъ званіе члена Тайнаго Совѣта стали раздавать, въ качествѣ почетнаго титула, лицамъ, совершенно постороннимъ активному правительству. Благодаря этому, Тайный Совѣтъ сдѣлался учрежденіемъ громоздкимъ, малоприспособленнымъ къ энергичному отправленію правительственныхъ функцій. Англійская законодательная и административная традиція борется обыкновенно съ трудностями, вытекающими изъ многолюдства коллегіальныхъ органовъ, путемъ образованія въ нѣдрахъ ихъ „внутреннихъ“ совѣтовъ, или комитетовъ. Слѣды формальнаго дѣленія Тайнаго Совѣта на такіе комитеты можно наблюсти уже при Эдуардѣ VI въ серединѣ XVI столѣтія. Наиболѣе

[19]) О Тайномъ Совѣтѣ см. Dicey The Privy Council, 1887.

важнымъ изъ нихъ былъ комитетъ государственныхъ дѣлъ [20]). Повидимому, идея выдѣленія изъ Тайнаго Совѣта особаго „малаго“ совѣта привилась и оказалась жизнеспособной, такъ что почти сто лѣтъ спустя, въ 1640 году, этотъ комитетъ государственныхъ дѣлъ опять напоминаетъ о себѣ, причемъ ему съ оттѣнкомъ порицанія даютъ многообѣщающее названіе „совѣта кабинета“ [21]). Послѣ Реставраціи, при Карлѣ II, эволюція кабинета дѣлаетъ новые успѣхи. По совѣту канцлера Кларендона, Карлъ опять предпринялъ раздѣленіе Тайнаго Совѣта на комитеты, изъ которыхъ преобладающее значеніе получилъ комитетъ иностранныхъ дѣлъ [22]). Компетенція его не ограничивалась вопросами внѣшней политики, и, по свидѣтельству самаго Кларендона, ни одно сколько-нибудь серьезное дѣло не поступало на разсмотрѣніе «общаго собранія» Тайнаго Совѣта, безъ предварительнаго обсужденія его въ комитетѣ, который явился, такимъ образомъ, прямымъ преемникомъ „кабинета“ Карла I [23]).

Этотъ настойчивый процессъ сосредоточенія активнаго руководства государственными дѣлами въ немноголюдномъ комитетѣ Тайнаго Совѣта, который состоялъ бы изъ министровъ и только изъ нихъ и рѣшенія котораго переносились бы затѣмъ въ Совѣтъ, уже просто для формальнаго ихъ санкціонированія, совершался подъ воздѣйствіемъ причинъ двоякаго рода. Если, съ одной стороны, переходъ фактической власти отъ многолюднаго и пестраго Совѣта къ небольшому, эластичному и вполнѣ компетентному кабинету отвѣчалъ административнымъ потребностямъ времени, то, съ другой, онъ могъ быть и средствомъ для короны уклоняться отъ гласнаго обсужденія дѣлъ въ Совѣтѣ. Англійскій парламентъ очень долго обращалъ вниманіе только на эту вторую сторону дѣла, и, усматривая въ кабинетѣ просто орудіе королевскаго произвола, велъ

---

20) Anson Loi et pratique, t. II, La Couronne, p. 112.
21) Anson Loi et pratique, t. II, pp. 112—113.
22) Blauvelt Development of Cabinet government. 29.
23) Blauvelt ibidem, p. 33.

съ этимъ нарождавшимся учрежденіемъ ожесточенную борьбу. Эта борьба достигла особой напряженности въ эпоху такъ-называемаго кабинета, или министерства «кабалы» (1668—1674) [24]), и когда въ 1678 году, послѣ крушенія „кабалы", ставшій фактически первымъ министромъ лордъ Денби былъ преданъ общинами суду и заключенъ въ Тоуэръ, король вынужденъ былъ формально отказаться отъ института кабинета и возстановить Тайный Совѣтъ въ прежнемъ его значеніи. Слѣдуя плану, выработанному однимъ изъ замѣчательнѣйшихъ политическихъ людей того времени, сэромъ В. Темплемъ, Карлъ II преобразовалъ Совѣтъ на основаніяхъ, дѣлавшихъ его чѣмъ-то среднимъ между совѣтами стараго типа и современнымъ министерствомъ. Совѣтъ этотъ долженъ былъ состоять изъ 30 членовъ, назначаемыхъ на половину изъ высшихъ должностныхъ лицъ и придворныхъ чиновъ и изъ членовъ парламента изъ рядовъ обѣихъ партій. 21 апрѣля 1679 года король лично извѣстилъ парламентъ объ образованіи новаго Совѣта, и обѣщалъ впредь по всѣмъ существеннымъ дѣламъ совѣщаться съ нимъ. Планъ Темпля вскорѣ обнаружилъ, однако, свою несостоятельность. По-прежнему, слишкомъ многолюдный и политически пестрый, Совѣтъ оказался также «неработоспособнымъ», и Темпль самъ нанесъ ему смертельный ударъ, согласившись на образованіе въ немъ опять все того же внутренняго, малаго совѣта, или „кабинета" [25]). Англійскій кабинетъ еще разъ вернулся къ новой жизни, чтобы уже больше не умирать. Онъ пережилъ короткое царствованіе Іакова II и революцію 1688 года, и при Вильгельмѣ III продолжалъ укрѣп-

---

[24]) Прозвано такъ по начальнымъ буквамъ фамилій пяти лицъ, входившихъ въ его составъ (Клиффордъ, Арлингтонъ, Бекингемъ Ашлей, Лодердаль). См. Taylor ibidem, v. II, p. 369; Todd-Walpole Le gouvernement parlementaire, t. I, pp. 361—365. Ср. М. М. Ковалевскій Исторія Великобританіи, Энциклопедическій словарь бр. А. и И. Гранатъ, т. IX, стр. 62, 67.

[25]) О планѣ Темпля и о его судьбѣ см. Blauvelt ibidem, pp. 51—64, ср. также Dicey Privy Council, p. 67.

ляться и оформливаться. Серьезная опасность представилась ему еще только одинъ разъ въ 1701 году, когда парламентъ внесъ въ такъ-называемый Act ot Settlement, которымъ опредѣлялись порядокъ перехода престола къ ганноверской династіи и конституціонныя условія осуществленія членами этой династіи правъ королевской прерогативы, статью, прямо направленную противъ кабинетской системы. Относясь по-прежнему съ подозрѣніемъ къ кабинету, парламентъ постановлялъ въ ней, что всѣ дѣла, относящіяся къ управленію государствомъ и согласно законамъ и обычаямъ страны входящія въ компетенцію Совѣта, должны будутъ впредъ обсуждаться въ Совѣтѣ, а рѣшенія по нимъ—подписываться только тѣми членами Совѣта, которые ихъ обсуждали и на нихъ соглашались [26]). Этой статьѣ суждено было не больше успѣха, чѣмъ всѣмъ прочимъ попыткамъ остановить эволюцію кабинета. Раньше чѣмъ она вступила даже въ дѣйствіе, она была отмѣнена однимъ изъ законовъ королевы Анны [27]). Кабинетъ продолжалъ функціонировать, а за Совѣтомъ сохранилась роль лишь декоративнаго учрежденія, засѣдающаго въ составѣ спеціально приглашаемыхъ немногочисленныхъ единомышленниковъ министерства, для сообщенія силы формальныхъ актовъ принимаемымъ кабинетомъ постановленіямъ. Только одинъ еще разъ Тайный Совѣтъ имѣлъ случай вынести рѣшеніе не формальнаго характера, по странной ироніи судьбы оказавшее самое благотворное вліяніе на дальнѣйшую эволюцію кабинета. Королева Анна вмѣстѣ со своими министрами изъ партіи тори составила планъ возвращенія на престолъ дома Стюартовъ путемъ передачи по ея смерти внуку Іакова II, Карлу-Эдуарду, короны, которая по акту 1701 года должна была перейти къ Ганноверскому дому. Освѣдомленные объ этомъ замыслѣ виги, герцоги Аргайльскій и Семерсетскій, явились безъ приглашенія на засѣданіе Тайнаго Совѣта, созванное по кончинѣ королевы,

[26]) 12 a 13 Will. III c. 2 sec. 4.

[27]) Anne, c. 8, s. 24 Ср. Hallam History, v. II, pp. 343 — 347, Taylor ibidem, v. II p. 423.

и привели съ собою рядъ своихъ единомышленниковъ. Въ Совѣтѣ образовалось вигистское большинство, которое на основаніи акта 1701 года и провозгласило королемъ Англіи Георга I Ганноверскаго [28]).

Если восшествіе на престолъ королей Ганноверскаго дома приходится считать обстоятельствомъ, благопріятно отразившимся на эволюціи кабинетскаго правленія, то главнымъ образомъ потому, что именно въ царствованіе первыхъ двухъ Георговъ и именно благодаря личнымъ ихъ свойствамъ, эволюція эта сдѣлала еще нѣсколько шаговъ впередъ. Для установленія парламентарной зависимости кабинета отъ парламента необходимо было, прежде всего, достигнуть отдѣленія отвѣтственнаго исполнительнаго Совѣта короны отъ безовѣтственнаго ея носителя и установить принципъ такъ называемаго конституціоннаго „безличія“ монарха. Установленію этого принципа, какъ нельзя болѣе, содѣйствовалъ характеръ Георга I. Воспитанный внѣ Англіи, чуждый ея нравамъ и государственнымъ порядкамъ, не владѣвшій даже англійскимъ языкомъ, Георгъ I и на престолѣ Англіи оставался душой ганноверцемъ и интересовался англійскими дѣлами, по преимуществу съ точки зрѣнія ганноверской политики. Традиціонный разсказъ объ отношеніяхъ Георга I къ англійскому кабинету гласитъ, что, относясь совершенно равнодушно къ управленію своей новой державой, этотъ монархъ вообще ни разу не присутствовалъ на засѣданіяхъ кабинета. Это какъ будто не совсѣмъ точно. Имѣются основанія утверждать, что въ началѣ своего правленія Георгъ I дѣлалъ попытки сблизиться со своими министрами и дважды участвовалъ даже въ засѣданіяхъ кабинета, но затѣмъ, затрудняясь непонятнымъ ему языкомъ, пересталъ посѣщать засѣданія [29]). Политическая доктрина не замедлила возвести это случайно установившееся обыкновеніе для кабинета засѣдать въ отсутствіе монарха на степень конституціоннаго принципа.

---

[28]) Dupriez Les ministres, t. I, p. 25.
[29]) Blauvelt ibidem, p. 177.

Но скорость, съ которой онъ получилъ общее признаніе, можетъ быть, очевидно, объяснена только тѣмъ, что кромѣ причинъ личнаго характера, его установленію содѣйствовали и другія причины, связанныя съ естественнымъ ходомъ развитія органовъ высшаго управленія въ Англіи и которыя нетрудно найти именно въ нароставшей необходимости обособить и объединить функціи отвѣтственнаго и активнаго управленія въ самостоятельномъ коллегіальномъ учрежденіи. Но параллельно съ обособленіемъ кабинета отъ носителя короны неизбѣжно долженъ былъ ускореннымъ темпомъ идти и процессъ внутренней его организаціи. Этотъ процессъ выразился, во-первыхъ, въ ближайшемъ опредѣленіи и уясненіи роли премьера, министра-президента. Фигура перваго министра, какъ главы кабинета, руководящаго его дѣятельностью и служащаго главнымъ его представителемъ въ сношеніяхъ его съ парламентомъ и съ короной кажется совершенно естественной и необходимой въ системѣ законченнаго парламентарнаго строя. Въ Англіи же и институтъ премьерства явился продуктомъ довольно медленнаго подготовительнаго къ парламентаризму развитія [30]). До того момента, какъ англійскіе монархи окончательно перестали посѣщать засѣданія кабинета, мѣста для перваго министра въ истинномъ смыслѣ слова въ немъ не было. Англійскіе монархи этого времени сами бывали обыкновенно своими первыми министрами, то-есть, въ зависимости отъ свойствъ своего темперамента и отъ своихъ личныхъ склонностей, болѣе или менѣе активно руководили ходомъ высшаго управленія. Конечно, изъ группы ихъ министровъ все-таки выдѣлялся обыкновенно одинъ какой-нибудь особенно близкій, довѣренный совѣтчикъ, и въ этомъ смыслѣ можно было говорить, какъ о первыхъ, главныхъ министрахъ, о Кларендонѣ при Карлѣ II, о Сендерландѣ при Вильгельмѣ III или о Гарлеѣ при Аннѣ. Но собственно только въ правленіе этой королевы, естественно от-

[30]) Объ этомъ см. въ особенности Marcel Sibert Etude sur le premier ministre en Angleterre, 1909.

носившейся къ руководительству кабинетомъ гораздо менѣе активно, чѣмъ ея энергичный предшественникъ, роль премьера стала яснѣе обрисовываться, и только при Георгахъ приняла вполнѣ законченныя очертанія, въ періодъ пребыванія у власти Роберта Вальполя. Имя Роберта Вальполя потому и занимаетъ такое видное мѣсто въ исторіи англійскаго парламентаризма, что онъ первый сумѣлъ, опираясь на довѣріе монарха и поддержку парламента, создать себѣ положеніе дѣйствительнаго главы активнаго правительства, объединяющаго и воплощающаго его въ себѣ [31]). Не всѣ, конечно, первые министры Англіи достигали того могущества, которымъ пользовался этотъ первый ея премьеръ. Среди нихъ бывали и „номинальные“ министры-президенты, дававшіе только имя кабинетамъ, фактическое главенство въ которыхъ принадлежало кому-либо изъ „рядовыхъ“ министровъ. Но обычай, требующій, чтобы одинъ изъ министровъ,—по общему правилу, „министръ безъ портфеля“ со званіемъ перваго лорда казначейства,—стоялъ во главѣ кабинета, представляя его во внѣшнихъ его отношеніяхъ и оказывая извѣстное вліяніе на личный его составъ, съ тѣхъ поръ не нарушался.

Достиженіе англійскимъ кабинетомъ большей степени внутренней организованности не могло въ то же время не привести къ признанію другого, необходимаго въ процессѣ подготовки къ парламентаризму, конституціоннаго начала—начала политической солидарности кабинета. Признаніе этого начала совершалось опять таки медленно и постепенно на протяженіи ряда десятилѣтій XVIII вѣка. Болѣе раннему періоду англійской исторіи оно вообще не было извѣстно. При Стюартахъ министры короля дѣйствовали еще каждый самъ за себя и подъ личной своей отвѣтственностью, иногда не только не считаясь со своими товарищами, но и прямо противодѣйствуя имъ. Революція 1688 года не принесла съ собой какихъ-либо рѣшительныхъ перемѣнъ въ этомъ от-

---

[31]) Sibert Etude, p.p. 89—96, Jenks Parliamentary England. p.p. 120—153.

ношеніи, и первое такъ называемое „министерство“ Вильгельма III было опять таки не единымъ, политически однороднымъ кабинетомъ, а собраніемъ далеко расходившихся другъ съ другомъ торіевъ и виговъ. Дѣло не могло, однако, долго оставаться въ этомъ положеніи, и въ переходѣ къ новому порядку вещей „славная“ революція и здѣсь сыграла значительную роль. Поскольку вообще въ то время можно было говорить о партіяхъ, какъ разъ къ 80-мъ годамъ XVII вѣка въ Англіи опредѣлилось противоположеніе двухъ политическихъ партій, или коалицій, или даже просто „настроеній“. Начиная съ 1679 года, въ ней стали противопоставлять торіямъ, консервативнымъ сторонникамъ королевской прерогативы, виговъ, партизановъ народныхъ и парламентскихъ вольностей [32]). Съ этой точки зрѣнія, революція 1688 года и возведеніе на престолъ Вильгельма III были дѣломъ рукъ виговъ, и съ тѣхъ поръ противопоставленіе виговъ и торіевъ получило еще и смыслъ противопоставленія сторонниковъ и противниковъ новаго конституціоннаго порядка [33]). Соединеніе въ первомъ кабинетѣ Вильгельма III представителей обѣихъ партій было, повидимому, сознательнымъ актомъ короля, стремившагося объединить вокругъ себя всѣхъ вліятельныхъ политическихъ дѣятелей. Но вскорѣ королю пришлось убѣдиться, что это „безпартійное“ или двухъ-партійное правительство страдаетъ отъ внутреннихъ треній и не обезпечиваетъ ему систематической поддержки парламента. Еще въ 1691 году палата общинъ въ резолюціи, исходившей отъ комитета всей палаты,

„почтительно ходатайствовала передъ королемъ о томъ, чтобы онъ въ интересахъ прочности своего правительства, привлекалъ къ участію въ своихъ совѣтахъ и въ управленіи страной только такихъ лицъ, которыя по своимъ политическимъ убѣжденіямъ стоятъ на сторонѣ его и его правъ и противъ бывшаго короля Іакова и всѣхъ другихъ претендентовъ“ [34]).

---

[32]) Hallam History, v. II, p. 362, Blauvelt ibidem, p. 66.
[33]) Hallam History, v. II, p. 275.
[34]) Hallam History, II, p. 290.

Въ 1693 году Вильгельмъ III понялъ, что для осуществленія его воинственныхъ плановъ противъ Франціи ему необходимъ кабинетъ, построенный на какихъ-то иныхъ началахъ. Эти начала подсказалъ королю любимый его совѣтникъ Сендерландъ. Онъ убѣдилъ Вильгельма III въ необходимости образовать министерство изъ видныхъ парламентскихъ дѣятелей и притомъ принадлежащихъ къ одной только партіи, которою, при данныхъ условіяхъ, могла быть единственно партія виговъ. Первый совѣтъ король принялъ безъ колебаній, второй вызвалъ у него большія сомнѣнія. Вильгельмъ III, очевидно, понималъ, что, полагая начало принципу министерской солидарности, онъ въ то же время отнималъ у англійской короны послѣднюю опору ея активнаго личнаго вліянія на правительство, и только настойчивыя указанія Сендерланда, что виги являются единственною вѣрною ему политическою силою въ странѣ, заставили его покориться. Во всякомъ случаѣ, передача власти вигамъ совершилась не сразу. Министры изъ торіевъ увольнялись и замѣнялись вигами по одиночкѣ, такъ что весь процессъ образованія однороднаго вигистскаго министерства длился не менѣе двухъ лѣтъ. Къ 1695—1696 году было, наконецъ, у власти первое въ исторіи англійскаго представительнаго строя однородное, политически солидарное министерство [35]). Само собою разумѣется, за этимъ первымъ торжествомъ начала министерской солидарности послѣдовали тотчасъ же многочисленныя его нарушенія. Въ 1699 году у Вильгельма III было снова смѣшанное, то есть, не однородное министерство. Но причины, побудившія его перейти къ системѣ политически единыхъ кабинетовъ, продолжали дѣйствовать. Восшествіе на престолъ королевы Анны, тяготѣвшей къ традиціямъ Стюартовъ, вернуло торіямъ утраченное ими было вліяніе. Первое министерство Анны было однороднымъ, торійскимъ кабинетомъ. Напротивъ, ея преемникъ Георгъ I самыми обстоятельствами, сохранившими англійскую корону за Ганно-

[35]) Blauvelt ibidem, p.p. 75—78.

верскимъ домомъ, былъ отброшенъ къ вигамъ. Прибывъ въ Англію, онъ и не замедлилъ вручить имъ власть. Конечно, и въ эти два царствованія принципъ солидарности кабинета терпѣлъ исключенія. Но подъ комбинированнымъ вліяніемъ всѣхъ факторовъ, обусловливавшихъ въ Англіи медленное наростаніе парламентарныхъ порядковъ, эти исключенія становились все рѣже и рѣже. Не послѣднюю, разумѣется, роль сыграло здѣсь не нарушавшееся со временъ Вильгельма III обыкновеніе призывать въ составъ министерства исключительно видныхъ членовъ парламента. Необходимость поддерживать тѣсныя отношенія съ палатами и строгія правила англійскаго парламентскаго права, допускающія къ участію въ засѣданіяхъ каждой палаты только лицъ, носящихъ званіе ея члена, вызвали съ давнихъ поръ въ Англіи необходимость поручать извѣстное число высшихъ правительственныхъ должностей членамъ палатъ. Практика, начатая Вильгельмомъ III по совѣту Сендерланда и предполагавшая обязательное порученіе министерскихъ портфелей виднымъ парламентскимъ дѣятелямъ, встрѣтила такимъ образомъ самыя благопріятныя общія условія и тотчасъ же прочно привилась. Правда, вмѣстѣ съ другими элементами нарождавшагося парламентаризма и она подверглась опасности въ Act of Settlement въ который парламентъ, напуганный перспективой наводненія палаты общинъ чиновниками, внесъ статью, объявившую несовмѣстимымъ званіе члена палаты со всякими должностью или званіемъ, связанными съ полученіемъ жалованія или пенсіи [36]). Но и эта статья была отмѣнена въ 1705 году, раньше вступленія ея въ дѣйствіе [37]). А два года спустя парламентъ установилъ существующую до нынѣ, въ этомъ отношеніи, систему, въ силу которой лица, назначаемыя на „старыя“, то есть до 25 октября 1705 года существовавшія, или „новыя“, спеціально оговоренныя въ статутахъ должности,—таковы именно должности министровъ,—теря-

[36]) 12 a. Will. III. c. 2. s. 6

[37]) 4 Anne c. 8.

ютъ свои депутатскія полномочія, но могутъ подвергнуться переизбранію [38]). Къ этой системѣ за 200 лѣтъ ея существованія англійскій парламентаризмъ настолько хорошо приспособился, что многіе, не смотря на ея вполнѣ „а-раціональное“ происхожденіе въ порядкѣ компромисса между палатами, склонны теперь даже приписывать ей нѣкій высшій и притомъ спеціально парламентарный смыслъ, заключающійся будто бы въ томъ, что она прямо ставитъ пребываніе министровъ у власти въ зависимость отъ комбинированнаго воздѣйствія воли монарха и воли народа.

Приблизительно къ 1760 году, когда на престолъ вступилъ Георгъ III, въ Англіи были такимъ образомъ на лицо всѣ необходимыя составныя части парламентарнаго механизма, то есть — безотвѣтственный монархъ, парламентъ и министры, рекрутируемые изъ членовъ парламента и объединенные въ политически солидарномъ кабинетѣ. При наличности этого механизма Англія середины XVIII вѣка была, очевидно, въ общихъ чертахъ аналогична по своему государственному строю примѣрно современной намъ Пруссіи, съ нѣсколько только болѣе прогрессивными и многообѣщающими задатками. Задатки эти проявлялись главнымъ образомъ въ весьма давнихъ притязаніяхъ англійскаго парламента на извѣстное вліяніе на назначеніе высшихъ правительственныхъ лицъ. Слѣды такихъ притязаній уходятъ очень далеко вглубь исторіи вплоть до царствованій Эдуарда II и даже Генриха III. Они вполнѣ отчетливы и явственны въ концѣ XIV столѣтія, когда вслѣдствіе сначала дряхлости Эдуарда III, потомъ несовершеннолѣтія Ричарда II, полномочія королевскаго совѣта пріобрѣли особую важность. Съ 1371 года общины опять возобновили свои домогательства, чтобы „въ парламентѣ“, то есть съ его вѣдома и согласія, производилось назначеніе канцлера, лорда хранителя тайной печати, бывшаго главнымъ органомъ королевской воли, казначея, отвѣт-

[38]) 6 Anne c. 7. Ср. объ этомъ Anson Loi et pratique, t. I, Le parlement, p.p. 94—98

ственнаго за государственные доходы и расходы, камергера, обладавшаго разнообразными и важными функціями, и дворцоваго интенданта, нѣсшаго отвѣтственность за организацію и управленіе королевскаго двора [39]). Само собою разумѣется, корона энергично сопротивлялась домогательствамъ общинъ, и съ 1422 года эти домогательства прекратились. Но общины сумѣли удержать за собою право привлеченія министровъ къ суду палаты лордовъ (impeachment), и въ этомъ правѣ онѣ и стали видѣть главное свое средство воздѣйствія на правительство. Правда, въ пору наступившей для Англіи съ воцареніемъ Тюдоровъ конституціонной реакціи, и оно какъ будто вышло изъ употребленія. Но парламентъ не забылъ о немъ, и при Стюартахъ съ 1621 года опять началъ охотно прибѣгать къ нему. Пользуясь этимъ своимъ боевымъ оружіемъ парламентъ непрерывно тщательно отдѣлывалъ и оттачивалъ его пока, въ 1701 г. въ Act of Settlement не завершилъ его обработки [40]). Однако, по мѣрѣ того, какъ упрѣплялось вообще положеніе парламента, въ самомъ его отношеніи къ праву судебнаго преслѣдованія министровъ стала совершаться нѣкоторая внутренняя эволюція. Великая Ремонстрація 1641 года отразила ее на себѣ. Въ ней уже опредѣленно говорится, что общины могутъ имѣть основанія возставать противъ назначенія королевскими совѣтниками тѣхъ или другихъ лицъ безъ того, чтобы у нихъ были достаточные поводы къ возбужденію противъ этихъ лицъ судебнаго преслѣдованія, и подъ угрозой отказа въ субсидіяхъ предъявляется къ королю требованіе о назначеніи совѣтниками, посланниками и министрами только такихъ лицъ, которыя пользовались бы довѣріемъ парламента [41]). Въ то же время въ преніяхъ о Великой Ремонстраціи въ палатѣ общинъ было совершенно откровенно указано, что парламентъ имѣетъ право прибѣгать къ impeachment'у не только въ случаяхъ совершенія

[39]) Anson Loi et pratique, t. I, p. 26, Taylor ibidem, v. I, p.p. 542—545.

[40]) См. Anson Loi et pratique, t. I, p.p. 419—424.

[41]) Taylor ibidem, v. II, p.p. 311—314.

министромъ правонарушенія, но и по поводу политически нецѣлесообразныхъ, ошибочныхъ его дѣйствій, съ единственною цѣдью добиться его увольненіа отъ должности [42]). Такова и была, дѣйствительно, практика парламента, начиная съ XVII вѣка, и это не могло не отразиться на отношеніи общественнаго мнѣнія къ институту судебнаго преслѣдованія министровъ вообще [43]). Impeachment, примѣняемый не къ преступникамъ, а къ людямъ просто ошибавшимся, или политически разошедшимся съ большинствомъ парламента, сталъ утрачивать свою специфическую „уголовную" природу и свое специфическое такъ сказать „позорящее" дѣйствіе [44]). Какъ разъ къ тому времени, когда соотвѣтствующія полномочія парламента были освобождены отъ ранѣе тяготѣвшихъ надъ ними ограниченій, это самое сильное средство воздѣйствія парламента на министровъ оказалось въ значительной мѣрѣ антиквированнымъ. При окончательно упрочившемся конституціонномъ положеніи парламента, отношенія между нимъ, короной и министрами неизбѣжно должны были получить новый характеръ, болѣе утонченный. Корона, не рѣшавшаяся уже на рѣзкія столкновенія съ парламентомъ, начала больше всего цѣнить въ министрахъ посредниковъ между нею и парламентомъ, тѣмъ болѣе для нея цѣнныхъ, чѣмъ лучше и искуснѣе руководили они парламентскимъ большинствомъ, нужнымъ для проведенія ея проектовъ и плановъ. Министры, пользующіеся поддержкой или довѣріемъ парламента, стали наиболѣе желательными и для короны министрами. Сами же эти министры, засѣдая въ парламентѣ, поддерживая съ нимъ тѣсныя и оживленныя сношенія, сдѣлались очень чувствительными къ колебаніямъ парламентскихъ настроеній. Подобно многимъ другимъ началамъ англійскаго представительнаго строя, и это начало нарождавшейся зависимости министровъ отъ парламента съ особенной силой проявилось въ многолѣтнее

[42]) М. М. Ковалевскій: Исторія Великобританіи, Энциклопедическій Словарь, бр. А. и И. Гранатъ, т. VIII, стр. 638.

[43]) Jenks Parliamentary England, p. 383.

[44]) Blauvelt ibidem, p. 125.

правленіе Роберта Вальполя. Въ 1741 году, при обсужденіи въ палатѣ общинъ проекта адреса къ королю съ просьбой „навсегда изгнать его изъ своихъ совѣтовъ“, Вальполь еще квалифицировалъ этотъ адресъ, какъ „одно изъ самыхъ грубыхъ покушеній на прерогативы короля, которыя когда-либо были дѣлаемы“. Но въ слѣдующемъ же году онъ вынужденъ былъ все таки покинуть власть, именно въ силу возросшей оппозиціи палаты, дѣлавшей его дальнѣйшее правленіе безполезнымъ и не интереснымъ для короны.

Таковъ былъ укладъ отношеній между короной, кабинетомъ и парламентомъ, какъ онъ сложился въ Англіи на почвѣ конституціонной практики ко второй половинѣ XVIII столѣтія. Для того, чтобы эта практика была систематизирована и теоретизирована недостовало какъ будто только оппозиціи ей со стороны короны, въ борьбѣ съ которой новыя отношенія зависимости кабинета отъ парламента могли бы быть окончательно испытаны и закрѣплены въ точныхъ и ясныхъ формулахъ. Отсутствовавшая при первыхъ двухъ Георгахъ, эта оппозиція оказалась на лицо по восшествіи на престолъ Георга III. Въ отличіе отъ своихъ предшественниковъ, этотъ монархъ съ большою горячностью относился къ вопросу о предѣлахъ королевской прерогативы и нарождавшихся новыхъ условіяхъ ея осуществленія, и, возобновляя традиціи Стюартовъ, онъ началъ борьбу съ парламентомъ[45]). Само собою разумѣется, борьба эта неизбѣжно должна была вестись на новыхъ основаніяхъ и новыми средствами. Король, считаясь съ непререкаемо признаннымъ представительнымъ строемъ, вынужденъ былъ въ самомъ этомъ строѣ искать способовъ къ расширенію своего личнаго вліянія. Однимъ изъ излюбленныхъ Георгомъ III средствъ къ тому являлась парламентская интрига. Онъ создалъ себѣ въ палатѣ общинъ изъ лицъ, безусловно преданныхъ ему и его идеямъ о королевской власти, партію, такъ-называемую партію „друзей

---

[45]) Характеристику Георга III ст. у Jenks Parliamentary England, p.p. 178—210.

короля", и пользовался ею для того, чтобы свергать неугодныя ему и навязанныя ему парламентомъ министерства и замѣнять ихъ другими, составленными изъ его любимцевъ. Правда, косвеннымъ и далекимъ послѣдствіемъ этого маневрированія короля противъ своихъ министровъ въ парламентѣ и черезъ парламентъ должно было неизбѣжно явиться общее усиленіе вліянія того же парламента. Но на первое время оно, дѣйствительно, обезпечило королю значительную свободу дѣйствій, что въ свою очередь побуждало парламентъ къ усиленной бдительности и ревности къ своимъ правамъ. За первые десять лѣтъ своего царствованія Георгъ III „износилъ" шесть кабинетовъ, гибнувшихъ то отъ интригъ монарха, то отъ оппозиціи парламента, пока, наконецъ, въ кабинетѣ лорда Норта, не нашелъ себѣ министерства, безусловно ему подчиненнаго и державшагося у власти 12 лѣтъ, единственно съ помощью короны и вопреки явно враждебному отношенію парламента. Но гибельная политика этого кабинета въ борьбѣ съ американскими колоніями, вдохновляемая опять таки непосредственно Георгомъ III, расшатала окончательно положеніе лорда Норта и въ парламентѣ и въ странѣ. Въ 1782 году произошла рѣшительная схватка между нимъ и парламентской оппозиціей, руководимой Фоксомъ.

15 Марта 1782 года сэръ Джонъ Русъ внесъ отъ имени оппозиціи въ палату общинъ резолюцію, въ которой, со ссылкой на американскую политику кабинета, заявлялось, что палата

> не можетъ болѣе питать довѣріе къ министрамъ, стоящимъ во главѣ государственныхъ дѣлъ [46]).

Эта резолюція была отвергнута большинствомъ 236 голосовъ противъ 227, но Фоксъ тотчасъ же заявилъ, что аналогичная резолюція будетъ вновь внесена въ одинъ изъ ближайшихъ дней [47]). 20 Марта графъ Серрэй поднялся

[46]) The parliamentary history of England from the earliest period to the year 1803, v. XXII, p.p. 1171—1172.

[47]) Parliamentary history ibidem, p. 1199.

для обоснованія обѣщанной Фоксомъ резолюціи, но его прервалъ лордъ Нортъ, сказавшій, что зная о ея содержаніи, онъ хочетъ предупредить ея обсужденіе. Оно было бы безполезно. Министры его величества не находятся болѣе у власти [48]). Фоксъ тѣмъ не менѣе предложилъ, чтобы графу Серрэю было дано слово. Нортъ потребовалъ отсрочки засѣданія [49]).

— Я хотѣлъ, чтобы эта резолюція была поставлена на голосованіе и принята,—говорилъ Фоксъ въ защиту своего предложенія,—потому что тогда народу стало бы ясно, что министры короны вышли въ отставку не по капризу того или другого министра, и не потому, чтобы они тяготились своими должностями, и вообще не по какой-либо другой изъ обычно вызывающихъ у насъ отставки министровъ причинъ, а потому, что мнѣніе парламента было таково, что они должны уйти, потому что палата опредѣленно просила корону уволить ихъ и что того настоятельно требовало благо страны [50]).

Послѣ этого Фоксъ взялъ обратно свое предложеніе.

Свергнутое имъ такимъ образомъ министерство лорда Норта было первымъ англійскимъ министерствомъ, вышедшимъ въ отставку цѣликомъ, солидарно и подъ непосредственнымъ воздѣйствіемъ гласно выраженнаго недовѣрія парламента. 1782 годъ можно поэтому по справедливости считать годомъ рожденія англійскаго парламентаризма.

---

2. Только что родившемуся англійскому парламентаризму не было суждено тотчасъ же начать спокойное и уравновѣшенное существованіе. Онъ долженъ былъ сначала пройти черезъ періодъ дѣтскихъ болѣзней, растянувшійся на нѣсколько десятилѣтій.

Парламентская тактика Георга III и вызванное ею разложеніе политическихъ нравовъ обусловили собою то, что вслѣдъ за паденіемъ лорда Норта и до декабря 1783 года, то есть на протяженіи менѣе, чѣмъ двухъ лѣтъ, у власти смѣнились три эфемерныхъ кабинета — Рокингама—Фокса,

---

[48]) Parliamentary history, ibidem, p.p. 1214—1215.

[49]) Parliamentary history, ibidem. p.p. 1215, 1219.

[50]) Parliamentari history ibidem, p 1220.

Шельборна и коалиціонное министерство Фокса—Норта, подъ номинальнымъ главенствомъ герцога Портландскаго. Но съ декабря 1783 года началось многолѣтнее правленіе Питта Младшаго, которое принадлежитъ къ числу величайшихъ „удачъ“ англійской политической исторіи и которое, въ частности, оказало самое благотворное вліяніе и на дальнѣйшія судьбы парламентаризма въ Англіи. Извѣстно, что Питтъ принялъ власть съ кабинетомъ, составленнымъ изъ умѣренныхъ виговъ и „друзей короля“, въ качествѣ довѣреннаго лица Георга III, и съ тѣми же общеполитическими „заданіями“, съ какими назначались министрами-президентами предшествовавшіе ему „личные“ министры этого властолюбиваго монарха. Онъ встрѣтилъ ожесточенное сопротивленіе со стороны руководимаго Фоксомъ большинства палаты общинъ, которое буквально изо дня въ день преслѣдовало его гнѣвными вотумами недовѣрія и порицанія и, наконецъ, задержало ему вотированіе бюджета. Но Питтъ терпѣливо вынесъ эту борьбу, ссылаясь все время на поддержку короля и на его право „свободно“ избирать своихъ министровъ, а на самомъ дѣлѣ разсчитывая на перемѣну настроенія среди избирателей, понемногу склонявшихся на сторону кабинета. Когда онъ убѣдился, что эта эволюція совершилась, онъ распустилъ палату и на общихъ выборахъ завоевалъ подавляющее большинство. Съ тѣхъ поръ въ теченіе 17 лѣтъ онъ правилъ уже, опираясь не столько на поддержку короны, сколько на сочувствіе парламента и народа [51]). Болѣе того. Уподобляясь въ этомъ отношеніи Роберту Вальполю, онъ упрочилъ и усилилъ положеніе кабинета, какъ единственнаго отвѣтственнаго носителя и распорядителя правительственной политики, непререкаемо установилъ главенство въ немъ перваго министра и успѣшно боролся съ системой парламентскаго подкупа и съ другими разъѣдавшими политическую жизнь страны болѣзненными явленіями, первый указавъ на неизбѣжность коренной избирательной реформы. Эта дѣятельность Питта не

[51]) Blauvelt ibidem, p. 280.

могла не отразиться на положеніи и конституціонной роли короля. Министръ-президентъ, выступившій передъ парламентомъ въ качествѣ агента королевской прерогативы, онъ, больше чѣмъ кто бы то ни было, содѣйствовалъ умаленію личнаго вліянія монарха на ходъ государственыхъ дѣлъ. Весьма искусно Питтъ создалъ для Георга III видимость непрестанной правительственной работы, принудивъ его выполнять цѣлый рядъ незначительныхъ формальностей, въ которыхъ жажда короля къ дѣятельности получала свое удовлетвореніе. Такимъ образомъ, въ концѣ премьерства Питта роли монарха и министерства совершенно перемѣнились, и если Питтъ самъ началъ свою дѣятельность съ намѣреніемъ проводить личную политику короля, то закончилъ онъ ее какъ разъ столкновеніемъ съ Георгомъ III, на почвѣ расхожденія съ его политикой Въ 1800 году состоялось соединеніе Ирландіи съ Англіей, бывшее послѣднимъ изъ крупныхъ государственныхъ актовъ Питта и остро поставившее вопросъ о положеніи въ Великобританіи католиковъ. Питтъ стоялъ за уравненіе ихъ въ правахъ съ протестантами. Король отказался послѣдовать совѣтамъ своего министра, и Питтъ вышелъ въ отставку [52]).

Шесть лѣтъ спустя, въ 1807 году, тотъ же вопросъ объ уравненіи католиковъ въ правахъ вызвалъ еще одинъ тяжелый политическій кризисъ и далъ Георгу III поводъ въ послѣдній разъ выступить противъ парламентарнаго порядка. Министерство Гренвилля, прозванное при своемъ образованіи „министерствомъ всѣхъ талантовъ“, но незадолго передъ тѣмъ ослабленное смертью Фокса, предложило на усмотрѣніе короля соотвѣтствующій билль. Георгъ III категорически отказалъ въ согласіи на эмансипацію католиковъ и, не довольствуясь тѣмъ, что министры взяли билль обратно, потребовалъ, чтобъ они обязались передъ нимъ впредь никогда больше не предлагать ему аналогичныхъ мѣръ. Министры не сочли возможнымъ принять на

---

[52]) Ср. Sibert Etude, p.p. 145—164, Jenks Parliamentary England, p.p. 283—323.

себя такое обязательство, и тогда король, уволивъ ихъ, назначилъ министерство Портланда—Каннинга.

23 Марта по этому поводу возникли оживленныя пренія въ палатѣ общинъ. Мистеръ Диккенсонъ при обсужденіи петиціи кэмбриджскаго университета противъ билля о католикахъ, заявилъ, что

распространились слухи о предстоящей перемѣнѣ правительства, безъ того, чтобы со стороны народа было выражено желаніе такой перемѣны или чтобы на необходимость ея было указано палатой. Между прочимъ, ходитъ также слухъ и о томъ, будто министры короля пытались навязать ему мѣру, которая была противна чести и совѣсти его величества. Что есть правильнаго въ этихъ слухахъ? [53]).

— Что касается перваго вопроса,—отвѣтилъ представитель правительства, лордъ Ховикъ (впослѣдствіи графъ Грэй),— то я скажу только, что каждый министръ обязанъ давать его величеству тѣ совѣты по всякому дѣлу, затрагивающему интересы этого обширнаго государства, которые подсказываетъ ему его разумъ... По второму вопросу я долженъ сообщить палатѣ, что хотя я и не получилъ еще приказанія его величества вернуть мои печати, его величество, дѣйствительно, счелъ необходимымъ призвать къ себѣ лицъ, не состоящихъ его совѣтниками, и занятъ въ настоящее время образованіемъ новаго правительства [54]),

9 апрѣля, когда министерство Портланда было уже назначено, мистеръ Брандъ, предполагая, что это министерство, очевидно, связало себя тѣмъ обязательствомъ, которое отвергло министерство Гренвилля, внесъ въ палату общинъ резолюцію, утверждавшую, что

съ обязанностями довѣренныхъ совѣтниковъ короны несовмѣстимо хотя бы и въ скрытой формѣ данное обѣщаніе не давать королю какого-либо совѣта, который по ходу дѣлъ можетъ оказаться необходимымъ для благосостоянія или безопасности какой-нибудь части обширныхъ владѣній его величества [55]).

---

[53]) Cobbett's Parliametary Debates, v. IX. p.p. 172—173.
[54]) Parliamentary Debates, ibidem. p.p. 173—174.
[55]) Parliamentary Debates, ibidem, p. 286.

Съ своей стороны, лордъ Ховикъ отъ имени своихъ друзей заявилъ, что

съ конституціонной точки зрѣнія, не можетъ быть акта короны, предпринятаго безъ отвѣтственнаго совѣтника, и что, въ частности, въ данномъ случаѣ несомнѣно дѣйствовали какіе-то негласные совѣтчики и были предприняты настойчивыя усилія пагубно повліять на намѣренія монарха [56]).

Напротивъ, новый статсъ-секретарь Каннингъ доказывалъ, что увольненіе министерства Гренвилля было личнымъ актомъ короля, что сами бывшіе министры сдѣлали свое увольненіе неизбѣжнымъ и что новые министры и не думали добиваться своего назначенія.

— Но когда,—воскликнулъ въ заключеніе мистеръ Каннингъ,—мой монархъ остался безъ министерства и потребовалъ отъ меня моихъ услугъ, я не счелъ себя въ правѣ отказаться. Каковъ бы ни былъ исходъ сегодняшняго голосованія или цѣлаго ряда дальнѣйшихъ голосованій, министры его величества твердо рѣшились стоять за своего монарха, даже если бы обстоятельства заставили ихъ апеллировать къ странѣ [57]).

Эти обстоятельства, дѣйствительно наступили. Парламентъ былъ распущенъ, и на выборахъ правительство собрало большинство, которое затѣмъ по открытіи сессіи и отклонило всѣ направленныя противъ кабинета резолюціи.

Какъ бы то ни было, право парламента на нѣкоторую прикосновенность къ процессу образованія кабинетовъ получало все болѣе и болѣе прочное признаніе въ Англіи. Только еще одинъ разъ были на этотъ счетъ въ палатѣ общинъ высказаны нѣкоторыя, не встрѣтившія уже большого сочувствія сомнѣнія.

Въ 1812 году послѣ смерти Персеваля, смѣнившаго въ 1809 году умершаго Портланда, возникъ министерскій кризисъ, разрѣшеніе котораго представило извѣстныя трудности. 21 мая мистеръ Стюартъ Вортлей возбудилъ поэтому въ палатѣ общинъ вопросъ о необходимости обратиться

---

[56]) Parliamentary Debates, ibidem, p. 339.
[57]) Paliamentary Debates, ibidem, p. 347.

къ принцу-регенту съ адресомъ и просить его принять нужныя мѣры для образованія „сильнаго и дѣятельнаго правительства“ [58]).

Противъ этого предложенія, какъ неконституціоннаго, возсталъ мистеръ Эйръ.

— Въ лѣтописяхъ палаты,—сказалъ онъ,—не было случая такого вмѣшательства въ назначеніе министерства. Палата вмѣшивалась потомъ, когда министерство уже было образовано и оказывалось неудовлетворительнымъ. Но она никогда не забѣгала впередъ со своими предварительными совѣтами. Она видѣла всегда свою задачу въ наблюденіи и контролѣ надъ дѣятельностью короны, но у насъ нѣтъ болѣе прочно установленнаго конституціоннаго правила, чѣмъ то, которое отрицаетъ за палатой право вмѣшиваться въ назначеніе короной своихъ совѣтниковъ [59]).

Эти возраженія были, однако, въ свою очередь, опровергнуты Каннингомъ.

— Я вполнѣ согласенъ,—говорилъ онъ,—съ изложеннымъ здѣсь ученіемъ объ исключительно коронѣ принадлежащемъ правѣ назначать министровъ, и я согласенъ съ тѣмъ, что только чрезвычайныя обстоятельства могутъ оправдать вмѣшательство палаты. Но я не могу забыть, что у парламента имѣются функціи двоякаго рода. Палата общинъ есть собраніе контролирующее, но она есть также и собраніе совѣщательное, и я думаю, что плохо освѣдомленъ, если не въ вашихъ протоколахъ, то въ вашей конституціи тотъ, кто сталъ бы утверждать, что не можетъ быть такого исключительно важнаго случая, когда палата правомочна своевременнымъ преподаніемъ совѣта предотвратить необходимость осуществленія контроля [60]).

Адресъ былъ принятъ палатой, и въ засѣданіи 22 мая мистеръ Вортлей огласилъ отвѣтъ принца-регента.

„Я немедленно приму къ тщательному разсмотрѣнію,—значилось въ немъ,—полученный мною отъ палаты общинъ адресъ“ [61]).

---

[58]) Parliamentary Debates, v. XXIII, p. 252.
[59]) Parliamentary Debates, ibidem, p.p. 252—254.
[60]) Parliamentary Debates, ibidem, p. 267.
[61]) Parliamentary Debates, ibidem, p. 286.

Совершившаяся тѣмъ временемъ перемѣна въ личности монарха въ значительной мѣрѣ содѣйствовала окончательному воспріятію Англіей всей полноты парламентарныхъ началъ. Георгъ IV, правившій Англіей уже съ 1810 года, въ качествѣ принца-регента, а затѣмъ и Вильгельмъ IV въ общемъ вернулись къ отличавшимъ первыхъ двухъ Георговъ традиціямъ безстрастной сдержанности въ пользованіи королевскими прерогативами.

Во всякомъ случаѣ, къ 1830 году въ отношеніяхъ кабинета къ парламенту можно наблюсти очень большую чуткость перваго къ волеизъявленіямъ второго. Такъ, министерскій кризисъ, разыгравшійся въ ноябрѣ 1830 года, былъ непосредственно вызванъ голосованіемъ палаты общинъ, причемъ по тому, какъ реагировало на него пораженное имъ министерство герцога Веллингтона, можно ясно судить объ успѣхахъ парламентарной эволюціи.

Столкновеніе между кабинетомъ и палатой произошло на этотъ разъ на почвѣ вопроса объ урегулированіи цивильнаго листа короля. Въ засѣданіи 15 ноября канцлеръ казначейства предложилъ палатѣ приступить въ комитетѣ всей палаты къ разсмотрѣнію цивильнаго листа. Ирландскій депутатъ Парнель, напротивъ, внесъ предложеніе назначить выборный комитетъ палаты для изученія представленныхъ по повелѣнію короля въ связи съ вопросомъ о цивильномъ листѣ счетовъ. Предложеніе канцлера казначейства было отвергнуто, большинствомъ 233 голосовъ противъ 204, а предложеніе Парнелля принято.

Это побудило одного изъ депутатовъ оппозиціи, мистера Гобгоуза тотчасъ же спроситъ статсъ-секретаря по внутреннимъ дѣламъ сэра Роберта Пиля, представлявшаго правительство въ нижней палатѣ,

намѣрены ли министры, послѣ столь яснаго выраженія палатой ея взглядовъ оставаться на мѣстахъ и продолжать веденіе правительственныхъ дѣлъ?

Со стороны правительства никакого отвѣта не послѣдовало, и мистеръ Гобгоузъ заявилъ, что,

въ такомъ случаѣ онъ озаботится тѣмъ, чтобы этотъ вопросъ былъ такъ или иначе разрѣшенъ (возгласы: „Вносите предложеніе!“).

Однако мистеръ Брумъ замѣтилъ, что

вопросъ его почтеннаго друга при данныхъ условіяхъ, конечно, вполнѣ естественъ, но, по его мнѣнію, въ настоящій моментъ нѣсколько преждевременъ [62]).

На слѣдующій же день Веллингтонъ въ палатѣ лордовъ сообщилъ объ отставкѣ кабинета.

Однако, для того, чтобы эти парламентарныя отношенія между кабинетомъ и палатой общинъ получили достаточно солидную основу, необходимо было осуществленіе еще одного назрѣвшаго условія здороваго политическаго развитія Англіи, того, на которое прозорливо указывалъ Вильямъ Питтъ, то есть реформы избирательнаго права. Это условіе оказалось выполненнымъ въ 1832 году, когда въ результатѣ продолжительной парламентской и внѣ-парламентской борьбы, былъ изданъ актъ о реформѣ, положившій конецъ наиболѣе крупнымъ недостаткамъ стараго избирательнаго режима и сдѣлавшій первый шагъ къ расширенію выборнаго фундамента палаты общинъ. Конечно, приписывать акту 1832 года опредѣленно-демократическій характеръ было бы ошибочно. Но онъ уничтожилъ большое количество такъ-называемыхъ гнилыхъ и карманныхъ мѣстечекъ, гдѣ право избирать члена парламента стало объектомъ произвольнаго распоряженія нѣсколькихъ богатыхъ землевладѣльцевъ, и освободившіяся 144 мѣста предоставилъ наиболѣе значительнымъ графствамъ и другимъ городамъ и мѣстечкамъ, въ число которыхъ вошли всѣ крупные промышленные центры. Благодаря этому, палата общинъ, если и не демократизировалась, то стала болѣе искренно и дѣйствительно представлять страну, сдѣлалась болѣе чуткой къ общественному мнѣнію и сама въ большей, чѣмъ прежде,

---

[62]) Hansard's Parliamentary Debates, III Series, v. I, p.p. 525 531, 548.

мѣрѣ явилась организующимъ и воплощающимъ это общественное мнѣніе центромъ [63]). Возникновеніе такихъ болѣе тѣсныхъ связей между парламентомъ и населеніемъ сказалась еще во время прохожденія билля 1832 года черезъ законодательныя инстанціи. Если въ 1832 году, когда недружелюбное отношеніе палаты лордовъ къ дважды принятому палатою общинъ биллю вызвало отставку кабинета графа Грэя, король оказался не въ состояніи образовать министерство герцога Веллингтона и былъ вынужденъ вернуть графа Грэя къ власти и согласиться на его требованія относительно конституціоннаго „давленія“ на лордовъ, то причиною тому, кромѣ рѣшительной тактики вигистскаго большинства палаты общинъ, явилась, конечно, еще и оказанная этому большинству энергичная поддержка общественнаго мнѣнія, хотѣвшаго избирательной реформы и готоваго добиваться ея. Но въ настоящемъ своемъ значеніи для парламентаризма послѣдствія избирательной реформы обнаружились позднѣе, въ 1835 и 1841 году, когда въ связи съ двумя министерскими кризисами, начало парламентарной зависимости кабинета отъ парламента подверглось послѣднимъ испытаніямъ и получило, наконецъ, формальное конституціонное признаніе.

Въ ноябрѣ 1834 года король Вильгельмъ IV уволилъ въ отставку смѣнившее кабинетъ графа Грэя либеральное министерство виконта Мельбурна. Новое министерство сэра Роберта Пиля распустило палату общинъ и выборы дали, повидимому, незначительное численное большинство либераламъ. Первое столкновеніе между правительствомъ и оппозиціей произошло немедленно по открытіи сессіи, 19 февраля 1835 года, при выборахъ спикера. Въ уклоненіе отъ традицій, выборамъ этимъ былъ приданъ партійный характеръ, причемъ кандидатъ оппозиціи, мистеръ Эберкромбри собралъ 316 голосовъ противъ 306, полученныхъ канди-

[63]) О реформѣ 1832 года см. Бутми. Развитіе государственнаго и общественнаго строя Англіи, русскій переводъ, 1904, стр. 150 — 155, G. Lowes Dickinson Le développement du parlement pendant le dix-neuvième siècle, édidion française, 1906, pp. 3—46.

датомъ министерства, спикеромъ роспущенной палаты, Сеттеномъ [64]). Затѣмъ, 24 февраля одновременно Мельбурномъ въ палатѣ лордовъ и лордомъ Морпетомъ въ палатѣ общинъ были предложены тождественныя поправки къ отвѣтному адресу, въ которыхъ выражалось глубокое сожалѣніе палатъ по поводу того, что роспускомъ парламента было прервано и подвергнуто опасностямъ движеніе ряда реформъ, отвѣчавшихъ настойчивымъ и справедливымъ желаніямъ народа. Отвергнутая палатою лордовъ, поправка была принята въ палатѣ общинъ большинствомъ 309 противъ 302 голосовъ [65]). Министерство въ отставку не вышло, и 2 марта палатѣ общинъ былъ сообщенъ отвѣтъ монарха на адресъ. Король высказывалъ сожалѣніе по поводу несогласія палаты съ его политикой и заявлялъ, что онъ никогда не пользовался и не намѣренъ пользоваться своими прерогативами иначе, какъ въ интересахъ общаго блага [66]).

Въ томъ же засѣданіи лидеръ оппозиціи, лордъ Россель, воспользовавшись предложеніемъ о превращеніи палаты въ комитетъ субсидій, спросилъ главу правительства о слухахъ относительно предстоящаго вторичнаго роспуска парламента и объ отношеніи его къ двумъ враждебнымъ вотумамъ палаты общинъ [67]).

Сэръ Робертъ Пиль отвѣтилъ:

— Я не счелъ себя обязаннымъ, вслѣдствіе недавняго вотума палаты, просить короля объ отставкѣ. Я не намѣренъ сходить съ того пути, который считаю для себя обязательнымъ и по отношенію къ королю, и по отношенію къ странѣ, и, не взирая на этотъ вотумъ, буду вносить на обсужденіе палаты тѣ мѣропріятія, по которымъ правительство его величества составило себѣ опредѣленное мнѣніе и которыя оно готово двинуть незамедлительно. Конечно, я признаю, что палата общинъ ничтожнымъ большинствомъ въ исключительно многолюдномъ

---

[64]) Hansard's Parliamentary Debates, III series v. XXVI, p.p. 1—56.

[65]) Parliamentary Debates, ibidem, p.p. 82, 151, 172, 410.

[66]) Parliamentary Debates, ibidem, p. 468.

[67]) Parliamentary Debates, ibidem, p.p. 471—473.

собраніи, большинствомъ 309 голосовъ противъ 302, не то, что выразила порицаніе правительству, но установила наличность разногласія у нея съ правительствомъ въ вопросѣ о послѣднемъ роспускѣ парламента и высказала,—неосновательное, по моему мнѣнію,—опасеніе, что осуществленіе необходимыхъ въ общихъ интересахъ мѣропріятій можетъ оказаться замедленнымъ недавнимъ обращеніемъ его величества къ суду его народа. Но я не думаю, чтобы принявшее этотъ вотумъ большинство придавало ему значеніе вотума, направленнаго къ сверженію министертва [68]).

Этотъ отвѣтъ побудилъ мистера Юма спросить сэра Роберта Пиля, усматриваетъ ли онъ въ адресѣ палаты вотумъ довѣрія или недовѣрія?

— Съ моей стороны было бы нелѣпо,—возразилъ Пиль,—усматривать въ адресѣ вотумъ довѣрія. Но въ то же время, повторяю, я не вижу въ немъ и вотума, выражающаго мнѣніе большинства—категорическое мнѣніе большинства,—что я долженъ удалиться [69]).

Мистеръ Юартъ спросилъ еще, не усматриваетъ ли Пиль въ этомъ вотумѣ, по крайней мѣрѣ, порицанія роспуску парламента?

Пиль уклонился отъ прямого отвѣта и заявилъ:

— Быть можетъ, въ мои обязанности и входитъ толкованіе отвѣтнаго адреса. Но я предоставляю толкованіе поправки къ адресу лицамъ, причастнымъ къ ней [70]).

Такъ дѣло продолжалось, въ мелкихъ стычкахъ правительства съ оппозиціей, до 30 марта. Между же 30 марта и 7 апрѣля правительство потерпѣло три рѣшительныхъ пораженія въ палатѣ общинъ. Палата послѣдовательно, большинствомъ 322 противъ 289, 262 противъ 237 и 285 противъ 258 голосовъ, принимала, по вопросу о положеніи англиканской церкви въ Ирландіи, резолюціи лорда Джона Росселя [71]).

---

[68]) Parliamentary Debates, ibidem, p. 474.

[69]) Parliamentary Debates, ibidem, 482.

[70]) Parliamentary Debates, ibidem, 483.

[71]) Parliamentary Debates, III series, v. XXVII, p.p. 384, 770, 791 861, 880, 969.

8 Апрѣля Пиль сообщилъ, наконецъ, палатѣ объ отставкѣ кабинета. Онъ объяснилъ при этомъ, что принимая во вниманіе полное довѣріе къ нимъ короля, современное состояніе государственныхъ дѣлъ, взаимное положеніе партій и не только численную, но и моральную силу той группы, къ которой они принадлежатъ, министры считали себя обязанными оставаться у власти до тѣхъ поръ, пока это было совмѣстимо съ ихъ достоинствомъ. Однако, незначительные успѣхи правительства въ проведеніи черезъ парламентъ его мѣропріятій, неудачи его въ четырехъ послѣднихъ засѣданіяхъ палаты и прогрессивное паденіе численности его меньшинства убѣдили министровъ въ необходимости сложить свои полномочія. Окончательно укрѣпилъ ихъ въ этомъ рѣшеніи послѣдній вотумъ палаты, равнозначущій, на ихъ взглядъ, заявленію, что палата не питаетъ къ правительству его величества того довѣрія, которое управомочивало бы его на внесеніе въ парламентъ обѣщанныхъ имъ проектовъ.

— Что касается лично меня, — закончилъ свою рѣчь сэръ Робертъ Пиль,—то вся моя политическая жизнь протекла въ палатѣ общинъ и остатокъ моихъ дней будетъ также посвященъ палатѣ, и, потому, каковы бы ни были партійныя недоразумѣнія, я, безразлично, находясь въ большинствѣ или меньшинствѣ, всегда буду стремиться быть въ добрыхъ отношеніяхъ съ палатой. Никогда никакія обстоятельства, никакія затрудненія, никакіе соблазны не заставятъ меня дать коронѣ совѣтъ отречься отъ того великаго источника моральной силы, который заключается въ строгой вѣрности практикѣ, принципамъ, духу, буквѣ конституціи. Вмѣстѣ съ моими товарищами я убѣжденъ, что правительство не должно упорствовать въ пребываніи у власти, вопреки мнѣнію палаты общинъ, если мнѣніе это выражено полно и опредѣленно [72]).

Рѣчь главы правительства была встрѣчена бурнымъ одобреніемъ всей палаты, и лидеръ оппозиціи поднялся только для того, чтобы сказать, что онъ

не хочетъ комментировать то, что было сказано достопочтеннымъ джентльмэномъ, а хочетъ лишь высказать свое убѣж-

[72]) Parliamentary Debates, ibidem, p.p. 980—985.

деніе, что образъ дѣйствій высокопочтеннаго джентльмэна вполнѣ согласенъ съ духомъ конституціи [73]).

18 апрѣля министерство Мельбурна было вновь призвано къ власти.

Въ 1839 году оно подавало въ отставку, вслѣдствіе ослабленія его положенія въ палатѣ, и осталось въ должности только потому, что королева Викторія, поручивъ сэру Роберту Пилю образованіе новаго кабинета, не согласилась исполнить его требованіе о замѣнѣ либеральныхъ придворныхъ дамъ консервативными. Въ 1841 году оно вновь потерпѣло серьезное пораженіе въ палатѣ общинъ по вопросу о пониженіи таможенной пошлины на сахаръ. Однако, на этотъ разъ оно не обнаружило намѣренія удалиться, что побудило Пиля заявить въ засѣданіи 24 мая, что въ засѣданіи 27-го онъ предложитъ палатѣ резолюцію о томъ, что

министры ея величества не пользуются довѣріемъ палаты общинъ въ той мѣрѣ, въ какой это необходимо для проведенія черезъ палату мѣропріятій, которыя они считаютъ существенными въ общихъ интересахъ и что дальнѣйшее ихъ пребываніе у власти, при этихъ условіяхъ, не согласно съ духомъ конституціи [74]).

Обосновывая затѣмъ эту резолюцію и доказывая по первой ея части, что министры дѣйствительно утратили довѣріе палаты, сэръ Робертъ Пиль относительно второй части говорилъ:

— Я имѣю здѣсь въ виду ту систему парламентарнаго правительства, которая установилась въ этой странѣ со времени восшествія на престолъ Ганноверскаго дома. Я имѣю въ виду ту систему, которая требуетъ, чтобы министры короны пользовались довѣріемъ палаты общинъ... Подтвержденіе моему взгляду на этотъ вопросъ я нахожу во всѣхъ историческихъ прецедентахъ, аналогичныхъ настоящему случаю. Онъ подтверждается такъ же и авторитетомъ всѣхъ нашихъ политическихъ писателей и государственныхъ дѣятелей“ [75]).

---

[73]) Parliamentary Debates, ibidem, 985.

[74]) Parliamentary Debates, III series, v. LVIII, p. 706.

[75]) Parliamentary Debates, ibidem, p.p. 804—805.

Правительство не отрицало правильности конституціонныхъ соображеній сэра Роберта Пиля.

— Что касается общаго начала, затронутаго въ резолюціи достопочтеннаго баронета,—говорилъ въ засѣданіи 4 іюня въ палатѣ общинъ лордъ Джонъ Россель,—а именно того, что министры короны должны пользоваться довѣріемъ палаты общинъ, то я съ нимъ согласенъ. Я признаю, что если по какой бы то ни было причинѣ палата упорно отказываетъ въ своемъ довѣріи министрамъ они не могутъ оставаться долѣе у власти [76]).

Но представитель правительства оспаривалъ первую часть резолюціи Пиля, доказывая, что неудача кабинета въ одномъ вопросѣ законодательнаго характера не равнозначуща еще утратѣ имъ довѣрія парламента. Однако, палата 4 іюня приняла резолюцію лидера оппозиціи большинствомъ 312 голосовъ противъ 311 [77]). Вскорѣ парламентъ былъ распущенъ, и на общихъ выборахъ правительство потерпѣло пораженіе.

Въ новомъ парламентѣ оппозиція тотчасъ же провела въ обѣихъ палатахъ поправку къ отвѣтному адресу слѣдующаго содержанія:

„Мы почитаемъ своимъ долгомъ нижайше обратить вниманіе вашего величества, что для успѣшнаго хода нашихъ работъ... существенно необходимо, чтобы министры вашего величества пользовались довѣріемъ этой палаты и страны и почтительнѣйше довести до свѣдѣнія вашего величества, что этимъ довѣріемъ не пользуются настоящіе совѣтники вашего величества“ [78]).

Поправка эта была принята палатою общинъ 27 августа, а 30-го виконтъ Мельбурнъ и лордъ Джонъ Россель сообщили палатамъ объ отставкѣ кабинета. Объясняя, почему министры сочли себя обязанными такъ затянуть борьбу за власть, Россель сослался на ихъ чувство отвѣт-

---

[76]) Parliamentary Debates, ibidem, p.p. 1191—1193.

[77]) Parliamentary Debates, Ibidem, p. 1242.

[78]) Parliamentary Debates, III series, v. LIX, p.p. 53, 54, 106 145, 449.

ственности передъ монархиней, ихъ глубокую увѣренность въ правильности ихъ политики и ихъ желаніе, чтобы было запрошено мнѣніе народа относительно мѣропріятій, затрагивающихъ самые насущные его интересы [79]).

Въ тотъ же день въ палатѣ общинъ было оглашено отвѣтное посланіе королевы.

„Всегда готовая внимать совѣтамъ моего парламента,— писала королева Викторія,—я немедленно приму мѣры къ сформированію новаго правительства“ [80]).

---

3. Періодъ отъ 1841 по 1868 годъ можетъ быть названъ періодомъ классическаго парламентаризма въ Англіи, потому, что именно въ это время на основѣ окончательно признаннаго въ 1841 году конституціоннаго принципа парламентарной зависимости кабинета отъ народнаго представительства развились и упрочились тѣ элементы парламентарнаго строя, которые пріобрѣли репутацію классическихъ, типичныхъ для англійскаго парламентаризма.

Съ точки зрѣнія парламентарной эволюціи Англіи, періодъ этотъ представляется такимъ образомъ періодомъ покоя, періодомъ мирнаго „упражненія“ установившихся и болѣе не нарушавшихся конституціонныхъ началъ. Само собою разумѣется, уголъ зрѣнія спеціальной исторіи парламентаризма не совпадаетъ здѣсь съ угломъ зрѣнія общеполитической исторіи. Въ смыслѣ обще-политическомъ, изъ тѣхъ 27 лѣтъ, которые приходятся на этотъ періодъ, развѣ только десятилѣтіе 1849 — 1859 гг. можетъ быть названо временемъ бездѣйствія и неподвижности. Напротивъ, отъ 1841 до 1858 года Англія переживала одновременно чартистское волненіе, ирландскій кризисъ и движеніе въ пользу свободной торговли. Съ другой стороны, въ концѣ пятидесятыхъ годовъ стала уже расти агитація въ пользу новой реформы избирательнаго права, приведшая даже къ внесенію въ палату общинъ въ 1859 и 1860 гг. соотвѣтствующихъ законопроектовъ, движеніе которыхъ

---

[79]) Parliamentary Debates, ibidem, p. 477.

[80]) Parliamentary Debates, ibidem, p. 476.

было, однако, пріостановлено при Пальмерстонѣ и сдѣлало новые успѣхи только послѣ его смерти. Во всякомъ случаѣ, для историка парламентаризма наиболѣе существенно то, что всѣ эти событія въ общеполитической жизни страны, частью подготовлявшія, частью уже начинавшія процессъ перерожденія „старой“ аристократической Англіи въ „новую“ демократическую, сравнительно мало затрогивали пока самый парламентъ, слабо отражаясь на его составѣ и конституціонной роли. Англійскій парламентъ и въ этомъ періодѣ продолжалъ оставаться нѣкимъ самодовлѣющимъ государственнымъ центромъ, отъ котораго исходили всѣ политическіе импульсы. По личному же своему составу онъ, по прежнему, былъ представительствомъ по преимуществу тѣхъ „среднихъ“ классовъ населенія, которые были выдвинуты на политическую арену избирательной реформой 1832 года [81]).

Если, такимъ образомъ, имѣть въ виду только англійскій парламентъ и его конституціонную роль, то можно сказать, что политическая жизнь Англіи выразилась въ этомъ періодѣ въ смѣнѣ цѣлаго ряда министерствъ, которыхъ за 27 лѣтъ перебывало у власти не менѣе девяти и которыя падали всегда вслѣдствіе вотумовъ парламента и образовывались въ зависимости отъ того, какъ слагались въ немъ между-партійныя отношенія. Эти отношенія отнюдь не отличались отчетливостью и устойчивостью. Дѣятельность сэра Роберта Пиля вызвала расколъ въ консервативной партіи и образованіе въ ея нѣдрахъ фракціи пилитовъ, поддерживавшихъ Пиля сторонниковъ свободной торговли. Въ 1846 году кабинетъ Пиля былъ свергнутъ коалиціей ортодоксальныхъ консерваторовъ-протекціони-

---

[81]) Классической англійскій парламентаризмъ получилъ свое наилучшее отраженіе въ двухъ извѣстныхъ книгахъ Hearn The government of England и В. Бэджготъ Государственный строй Англіи, русскій переводъ 1905. Первый трудъ носитъ характеръ юридическо-аналитическій, второй — по преимуществу описательный. Данными эпохи классическаго парламентаризма оперируетъ главнымъ образомъ и Todd.

стовъ и либераловъ, нанесшей ему пораженіе по вопросу о введеніи осаднаго положенія въ Ирландіи [82]). Его мѣсто заняло либеральное министерство Росселя. Либералы, сблизившіеся съ пилитами, а затѣмъ и вовсе поглотившіе ихъ, располагали съ тѣхъ поръ до 1867 года большинствомъ въ палатѣ общинъ. Однако, благодаря тому, что на первенство въ либеральной партіи одинаково претендовали лордъ Джонъ Россель и лордъ виконтъ Пальмерстонъ, либеральные кабинеты не отличались прочностью и нѣсколько разъ вынуждены бывали уступать мѣсто консервативнымъ министерствамъ, естественно еще болѣе эфемернымъ и недолговѣчнымъ.

Первое министерство Росселя оставалось у власти до 1852 года. Въ декабрѣ 1851 года оно было ослаблено выходомъ въ отставку Пальмерстона, изъ за конфликта съ королевой Викторіей, и уже въ слѣдующемъ февралѣ опальный министръ добился его паденія, нанесши ему пораженіе въ вопросѣ о реорганизаціи мѣстной милиціи [83]). Сформированіе новаго кабинета было поручено лидеру консерваторовъ, графу Дерби. Консерваторы были въ меньшинствѣ въ палатѣ общинъ и поэтому, съ трудомъ продержавшись до іюля, Дерби роспустилъ парламентъ. Въ новой палатѣ, однако, правительственные консерваторы не получили большинства, и въ декабрѣ кабинетъ Дерби былъ свергнутъ [84]). На этотъ разъ королева направила всѣ свои усилія на сформированіе подъ главенствомъ лорда Эбердина коалиціоннаго министерства изъ пилитовъ и либераловъ и при участіи какъ Пальмерстона, такъ и Росселя. Кабинетъ Эбердина, съ самаго начала не отличавшійся устойчивостью, распался съ выходомъ изъ него Росселя въ февралѣ 1855 года. У королевы на этотъ разъ уже не было выбора. Несмотря на всю свою антипатію къ Пальмерстону, она вынуждена была призвать его къ власти.

[82]) Parliamentary Debates, III series, v. LXXXII, p. 1027, ср. объясненія Пиля ibidem, p.p. 1040—1043.

[83]) Parliamentary Debates, III series, v. CXIX, p. 842—874.

[84]) Parliamentary Debates, III series, v. CXXIII, p. 1245—1697.

Въ 1858 году лордъ Джонъ Россель, короткое время входившій въ составъ кабинета Пальмерстона, получилъ возможность отомстить своему давнему сопернику за пораженіе 1852 года. При его участіи палата общинъ отвергла внесенный Пальмерстономъ, подъ впечатлѣніемъ подготовленнаго на англійской территоріи покушенія на жизнь Наполеона III, билль объ усиленіи репрессіи за приготовленіе къ убійству [85]). Пальмерстонъ удалился, и началось новое консервативное „междуцарствіе“ подъ графомъ Дерби, затянувшееся больше чѣмъ на годъ, потребовавшее и на этотъ разъ роспуска парламента и закончившееся только въ іюнѣ 1859 года, когда благодаря состоявшемуся между Пальмерстономъ и Росселемъ примиренію, оказалось возможнымъ образовать сильное и сплоченное либеральное министерство. Руководимое сначала Пальмерстономъ, а затѣмъ, послѣ его смерти, Росселемъ, оно существовало до 1866 года. Паденіе его было вызвано тѣмъ, что оно не могло столковаться съ собственной своей партіей по вопросу объ избирательной реформѣ, признанной неизбѣжной и неотложной и консерваторами, и либералами. Часть леберальной партіи,—такъ-называемые адулламиты,—голосовали въ этомъ вопросѣ съ консервативной оппозиціей. Новое консервативное министерство графа Дерби, котораго затѣмъ въ 1868 году смѣнилъ Дизраэли, опираясь на коалицію консерваторовъ съ адулламитами, провело въ 1867 году второй въ XIX столѣтіи актъ о реформѣ избирательнаго права. Онъ былъ впервые примѣненъ на практикѣ въ слѣдующемъ же 1868 году.

Первый же опытъ новаго избирательнаго закона обнаружилъ всю глубину пережитой Англіей за 27 лѣтъ періода классическаго парламентаризма политической эволюціи. Она вступила въ него съ парламентомъ, представлявшимъ, въ лучшемъ случаѣ, „средніе“ классы населенія и раздѣленнымъ не столько на партіи, сколько на неоформленныя группы и фракціи. Она вышла изъ него съ изби-

---

[85]) Parliamentary Debates, III series, v. CXLVIII, p.p. 1758—1844.

рательнымъ корпусомъ, увеличеннымъ на 50, а въ нѣкоторыхъ мѣстахъ на 200 и 300%, и съ новымъ строемъ партійныхъ отношеній, опредѣлившихся и уплотнившихъ на основѣ новыхъ демократическихъ партійныхъ организацій. Выборы 1868 года дали большинство либераламъ, и рѣшительный характеръ ихъ побѣды былъ настолько ясенъ, что Дизраэли подалъ въ отставку, не дожидаясь открытія парламентской сессіи. Новый парламентъ встрѣтилъ и новое либеральное министерство Гладстона. Съ тѣмъ вмѣстѣ Англія вступила въ полосу новѣйшаго демократическаго развитія своего парламентарнаго строя [86]).

4. Этотъ періодъ новѣйшаго развитія англійскаго парламентаризма тянется вплоть до нашихъ дней, и ему пока еще не видно конца. Такимъ образомъ, отдѣльныя вызванныя и произведенныя имъ измѣненія въ строѣ англійскихъ парламентарныхъ отношеній войдутъ непосредственно въ тотъ матеріалъ, на основѣ котораго ниже будетъ предпринятъ опытъ теоретической конструкціи парламентаризма, какъ таковаго. Здѣсь же достаточно будетъ сказать, что спеціально въ области парламентаризма, перестройка всей политической жизни Англіи на демократическихъ основаніяхъ сказалась по преимуществу въ слѣдующихъ трехъ главныхъ направленіяхъ. Партіи „новой“ Англіи существенно отличаются отъ партій „старой“ Англіи. Мѣсто болѣе или менѣе безформенныхъ политическихъ коалицій, державшихся часто скорѣе всего семейными преданіями и традиціями, общественными связями и симпатіями, заняли въ настоящее время стройно организованныя на основѣ опредѣленныхъ политическихъ программъ и строго дисциплинированныя партійныя образованія. Вопреки прочно сложившемуся и, собственно говоря, никогда въ точности не отвѣчавшему дѣйствительности, представленію объ англій-

[86]) Процессъ переустройства партійныхъ отношеній въ Англіи въ связи съ избирательной реформой 1867 года особенно обстоятельно изслѣдованъ и блестяще изложенъ М. Я. Острогорскимъ. См. M. Ostrogorski La démocratie et l'organisation des partis politiques, t. I. Ср. также Dickinson Le développement du parlement, p.p. 55—115.

ской „двухпартійной“ системѣ, ихъ можно насчитать, по крайней мѣрѣ, четыре, хотя дѣйствительно „способными къ правленію“, то есть предводительству общими соотвѣтствующими партійными коалиціями партіями являются и теперь партія либеральная, смѣнившая прежнихъ виговъ, и партія уніонистовъ, объединившая въ себѣ консерваторовъ — торіевъ и либераловъ-уніонистовъ, противниковъ ирландской политики Гладстона [87]). Эта организованность партій естественно весьма сильно отражается на функціонированіи всего парламентарнаго механизма. Въ настоящее время въ Англіи были бы, конечно, невозможны тѣ явленія партійной смуты, какія наблюдались въ ней въ періодъ классическаго парламентаризма. Соперничество двухъ лидеровъ одной партіи, вродѣ Пальмерстона и Росселя, было бы безъ всякаго сомнѣнія немедленно же устранено вмѣшательствомъ официальныхъ партійныхъ инстанцій. Англійскія партіи отлично понимаютъ, что объединеніе ихъ подъ главенствомъ одного ими свободно избраннаго вождя, идетъ на пользу прежде всего имъ же самимъ, суживая, напротивъ, рамки свободнаго усмотрѣнія короны. Но вліяніе этой организованности и дисциплинированности партій простирается гораздо дальше и окрашиваетъ въ новый цвѣтъ не только внутри-парламентскія отношенія между партіями. Партійныя организаціи взяли въ настоящее время въ Англіи въ свои руки всю избирательную машину. Выборы въ Англіи теперь сплошь партійны, партійны кандидаты, партійны, слѣдовательно, и члены парламента, больше, чѣмъ когда бы то ни было, понимающіе и выполняющіе свои функціи въ духѣ доктрины „императивнаго мандата“, отрицавшейся „классической“ теоріей народнаго представительства. Отсюда новые успѣхи сближенія парламента, а, слѣдовательно, и кабинета съ избирательнымъ корпусомъ. Парламентъ и кабинетъ нынѣ почти съ механиче-

[87]) До послѣдняго времени консерваторы и либеральные уніонисты, хотя и дѣйствовали всегда совмѣстно, но организованы были раздѣльно. Лишь весною текущаго 1912 года произошло формальное ихъ сліяніе въ одну партію.

скою точностью реагируютъ на малѣйшія колебанія въ настроеніяхъ избирателей. Этимъ и было, прежде всего, очевидно, вызвано то обстоятельство, что въ новѣйшее время въ Англіи смѣна кабинетовъ нѣсколько разъ совершалась не какъ результатъ парламентскаго вотума, а непосредственно, вслѣдствіе того или другого исхода избирательной кампаніи,—явленіе, которое многіе склонны считать наиболѣе типичнымъ для новѣйшей эволюціи англійскаго парламентаризма, и конституціонное значеніе котораго заслуживаетъ особаго ниже даваемаго анализа. Наконецъ, въ условіяхъ демократическаго парламентаризма не могла не получить въ Англіи новой постановки и проблема взаимоотношенія палатъ въ системѣ парламентарнаго строя. Еще въ періодъ классическаго парламентаризма въ Англіи, было признано преобладающее значеніе нижней палаты парламента. Однако, разрѣшеніе, данное тогда конт. роверзѣ о правахъ палатъ не могло считаться окончательнымъ. Дальнѣйшій ходъ политической исторіи не замедлилъ выяснить его несовершенство. Кризисъ двухпалатной системы въ рамкахъ парламентарнаго строя намѣтился опредѣлено только тогда, когда палата общинъ стала дѣйствительно демократическимъ органомъ народнаго представительства. Назрѣлъ же онъ уже на нашихъ глазахъ, для того, чтобы найти себѣ исходъ въ томъ „актѣ о парламентѣ“ 1911 года, которому суждено на неопредѣленно долгое время нормировать отношенія между палатами и между ними и кабинетомъ [88]).

---

[88]) Англійскому парламентарному строю въ томъ видѣ, какой онъ получилъ въ этомъ періодѣ, посвящены указанныя уже работы Anson'a, Lowell'a, Hatschek'a, de Franqueville'a, и др.; сюда же относятся — Leonard Courtney The working constitution of the United Kingdom and its outgrowths, занимательная, но слишкомъ злободневная и потому преходящаго значенія книга Sidney Low The governance of England и классическій трудъ Dicey Introduction to the study of the law of the constitution. Цѣнныя замѣчанія о демократической эволюціи Англіи въ XIX вѣкѣ у Redlich Englische Localverwaltung.—Изложенными въ текстѣ четырьмя періодами исчерпывается исторія парламентаризма въ самой Англіи. Но къ числу замѣ-

чательнѣйшихъ особенностей англійскаго парламентарнаго развитія безспорно принадлежитъ распространеніе парламентарнаго строя на наиболѣе культурныя колоніи Англіи, совершавшееся большею частью если не подъ прямымъ давленіемъ, то при благожелательномъ содѣйствіи метрополіи. Впервые парламентарная система была примѣнена на колоніальной почвѣ въ Канадѣ въ 1848 году, въ результатѣ знаменитаго доклада лорда Дергама, посланнаго англійскимъ правительствомъ въ качествѣ верховнаго комиссара для ухаженія возникшихъ въ колоніи въ 30-хъ годахъ недоразумѣній. Воспитанный въ традиціонныхъ англійскихъ понятіяхъ о системѣ парламентарнаго, или такъ-называемаго „отвѣтственнаго" правительства, какъ о наилучшемъ средствѣ къ достиженію гармоническаго сотрудничества министерства и парламента, лордъ Дергамъ категорически высказывался въ своемъ докладѣ за введеніе въ Канадѣ парламентаризма. Лорду Эльгину, ставшему въ 1847 году канадскимъ губернаторомъ, и было дано провести въ жизнь программу лорда Дергама. Вскорѣ затѣмъ парламентаризмъ, котораго уже стали по собственной иниціативѣ добиваться колоніальныя представительныя собранія, распространился на остальныя колоніи Сѣверной Америки и почти на всю Австралію. Сравнительно позже, въ 1872 году, онъ былъ введенъ въ Капской колоніи, въ 1890 году въ Западной Австраліи, въ 1893—въ Наталѣ. Конституціи, данныя въ 1906—1907 гг. колоніямъ, образованнымъ изъ бывшихъ бурскихъ республикъ, были выработаны съ опредѣленнымъ разсчетомъ на то, что практика представительнаго строя въ нихъ будетъ съ самаго начала отправляться отъ признанія парламентарной зависимости колоніальныхъ министерствъ отъ мѣстныхъ парламентовъ. Наконецъ, всѣ три федераціи англійскихъ колоній—Канадская, Австралійская и новѣйшая Южно-Африканская — также восприняли парламентарную систему въ нормировкѣ отношеній федеральной исполнительной власти къ федеральнымъ парламентамъ. Основное начало, на которомъ покоится англійскій колоніальный парламентаризмъ, заключается въ неписанномъ конституціонномъ правилѣ, обязывающемъ мѣстнаго генералъ-губернатора или губернатора во внутреннихъ дѣлахъ колоніи „слѣдовать" совѣтамъ министровъ, а въ назначеніи ихъ сообразоваться съ большинствомъ мѣстнаго парламента. О парламентаризмѣ въ англійскихъ колоніяхъ вообще см. Todd The Parliamentary Government in the Britsh colonies, Jenkyns British Rule and Jurisdiction beyond the Seas, соотвѣтствующія главы у Anson Loi et pratique, t. II, La Couronne, Courtney The working Constitution, Hatschek Englisches Staatsrecht, B. II и особенно Lovell Government of England, v. II. Въ частности для Австраліи—Jenks. The history of the Australasian colonies, его-же Government of Victoria, W. Harrison Moore The constitution of the Commonwealth of Australia, Bryce The constitution of the Commonwealth of Australia, Studies in history

and jurisprudence, v. I, p.p. 468—553; для Канады — J. E. C. M u n r o The Constitution of Canada, бар. С. А. Корфъ Государственный строй Канады.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Развитіе парламентарнаго строя во Франціи.

Особый интересъ развитія парламентарнаго строя въ Англіи заключается въ его совершенно оригинальномъ, чуждомъ какихъ-либо элементовъ заимствованія характерѣ. Оно протекало, такъ сказать, „само собой“, опредѣляемое въ своемъ направленіи естественною игрой заложенныхъ въ представительномъ правопорядкѣ силъ. Парламентарная эволюція Франціи, напротивъ, отмѣчена всѣми признаками подражательности. Двигаясь къ парламентарному укладу отношеній между органами правительства и народнаго представительства, Франція шла путями, уже проложенными и испытанными Англіей. Понятно, что именно благодаря этому, развитіе французскаго парламентаризма въ значительной мѣрѣ подвергалось воздѣйствію теоретическихъ конструкцій и отвлеченныхъ идей. Въ Англіи теорія парламентаризма родилась позднѣе его практики. Во Франціи практикѣ парламентаризма всегда предшествовала теорія его, и чуть не каждый шагъ впередъ по пути парламентарной эволюціи являлся въ ней результатомъ болѣе или менѣе продолжительной борьбы парламентарныхъ и антипарламентарныхъ идей, одинаково вдохновлявшихся англійскими примѣрами и матеріалами.

Само собою разумѣется, этотъ подражательный характеръ развитія французскаго парламентаризма отнюдь не умаляетъ огромнаго его значенія для континентальной науки и практики. Континентальныя страны, принявшія

парламентарную систему, заимствовали ее по преимуществу не изъ первыхъ, а изъ вторыхъ рукъ, не у англійскаго оригинала, а отъ французской копіи. Парламентарное развитіе на континентѣ слѣдовало не чисто англійскимъ, а смѣшаннымъ англо-французскимъ схемамъ, и уже по одному этому Франція, какъ посредствующее звено между Англіей и континентомъ, не могла бы быть пропущена въ историческомъ обзорѣ развитія парламентарныхъ формъ. Нельзя забывать, кромѣ того, что на протяженіи XIX столѣтія Франція успѣла пережить парламентаризмъ въ обѣихъ его разновидностяхъ—монархической и республиканской, являясь нынѣ, если не единственнымъ, то единственно законченнымъ типомъ парламентарной республики.

Во всякомъ случаѣ, съ точки зрѣнія легкости планомѣрнаго и прозрачнаго изложенія исторіи парламентаризма во Франціи, его подражательный и въ то же время „раціонализированный“ характеръ составляетъ огромную выгоду. На фонѣ роста извѣстной идеологіи, ростъ парламентарной практики вырисовывается вполнѣ отчетливо. Періодовъ развитія парламентаризма во Франціи можно насчитать всего пять. Первый—это время выработки монархической конституціи 1791 года, когда во Франціи говорили о парламентаризмѣ, не практикуя его. Второй — это эпоха Реставраціи, эпоха зарожденія и, въ 1830 году, торжества французскаго парламентаризма. Эпоху Іюльской Монархіи можно охарактеризовать, какъ періодъ классическаго парламентаризма во Франціи. Между двумя катастрофами, февральскою 1848 и сентябрьскою 1870 года, лежитъ періодъ „а-парламентарный“, начинающійся замираніемъ парламентаризма и заканчивающійся при робкихъ признакахъ его возрожденія. Наконецъ, послѣдній, пятый періодъ объемлетъ собою вмѣстѣ съ тревожными годами усвоенія третьей республикой парламентарныхъ началъ время позднѣйшаго ихъ утвержденія и расцвѣта [1]).

---

[1]) Полнаго обзора развитія парламентарнаго строя во Франціи отъ 1789 года и до нашихъ дней не существуетъ, если не считать

1. То обстоятельство, что первая конституціонная монархія Франціи не восприняла парламентарной системы, объясняется обыкновенно господствовавшимъ на континентѣ въ концѣ XVIII вѣка незнакомствомъ съ истинной сущностью англійскаго государственнаго строя того времени. Дѣйствительно, излагатели англійской конституціи, сдѣлавшіе больше всего для популяризаціи ея идей въ Европѣ, Блэкстонъ и Делольмъ, давали въ своихъ трудахъ описаніе не столько парламентарной практики Англіи, сколько ея „теоретической“ конституціонной системы, этою практикой, какъ извѣстно, уже въ то время значительно видоизмѣненной. Однако, кое-какія свѣдѣнія объ англійскомъ парламентаризмѣ должны были все таки дойти до Франціи и отразиться, въ той или иной мѣрѣ, на работахъ Національнаго Собранія. Отраженія эти были, конечно, несовершенны тѣмъ болѣе, что и въ Англіи къ концу 80-хъ годовъ XVIII столѣтія не имѣлось еще законченной доктрины только что нарождавшагося парламентарнаго порядка. Но, во всякомъ случаѣ, Національное Собраніе нѣсколько разъ близко подходило къ вопросу о парламентарныхъ формахъ воздѣйствія народнаго представительства на правительство, подвергало эти формы даже спеціальному обсужденію, такъ что если, въ концѣ концовъ, и духъ выработанной имъ конституціи и практика ея рѣзко отклонились отъ парламентаризма, то причинъ тому нужно искать во внутренней логикѣ политическихъ идей, господствовавшихъ во Франціи въ революціонную эпоху [2]).

сжатыхъ историческихъ очерковъ у Dupriez Les ministres, t. II p.p. 249—323 и Esmein Eléments, p.p. 147 — 168; спеціально же для эволюціи республиканскаго парламентаризма см. Barthélemy Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes, p.p. 413 — 745. Соотвѣтствующія сочиненія по отдѣльнымъ эпохамъ будутъ указаны ниже. По политической исторіи Франціи въ XIX вѣкѣ см. Сеньобосъ Политическая исторія современной Европы, русскій переводъ, т. I, Н. И. Карѣевъ Исторія западной Европы въ Новое Время, т.т. IV—VI, его-же Политическая исторія Франціи въ XIX вѣкѣ.

[2]) Кромѣ общеизвѣстныхъ работъ по исторіи Революціи Тэна, Минье и др., см. въ частности—для политической исторіи Оларъ

13 іюля 1789 года Національное Собраніе реагировало на извѣстіе объ увольненіи Неккера и другихъ популярныхъ въ то время министровъ. Депутатъ Мунье выступилъ съ предложеніемъ обратиться къ королю черезъ особую депутацію съ адресомъ, въ которомъ „умолять“ его о возвращеніи Неккера, и доложить, что Собраніе не можетъ питать довѣрія къ оставшимся у власти или вновь назначеннымъ министрамъ [3]). Это предложеніе вызвало горячія пренія, въ которыхъ, между прочимъ, былъ затронутъ и общій вопросъ о правѣ Собранія вмѣшиваться въ увольненіе и назначеніе министровъ.

— Конечно,—говорилъ по этому поводу де-Лалли-Толлендаль,—король имѣетъ безусловное право свободно, какъ ему угодно, образовывать свой совѣтъ; но и мы можемъ указывать ему добрыхъ совѣтниковъ и отвращать его отъ дурныхъ [4]).

— Господа, — говорилъ въ свою очередь де-Клермонъ-Тоннерръ,—въ минуты общественныхъ бѣдствій необходимо особенно строго соблюдать вѣрность принципамъ. Король властенъ вполнѣ свободно распоряжаться образованіемъ и расформированіемъ своего совѣта: народъ не долженъ назначать министровъ, но онъ имѣетъ право предуказывать ихъ, выражая имъ свое довѣріе или неодобреніе [5]).

Собраніе постановило отправить къ королю депутацію и, такъ какъ отвѣтъ Людовика XVI не удовлетворилъ его, приняло затѣмъ рядъ энергичныхъ резолюцій [6]).

16 іюля, однако, вопросъ объ отношеніи Собранія къ

Политическая исторія французской революціи. Происхожденіе и развитіе демократіи и республики (1789—1804), русскій переводъ, 1902, для исторіи политическихъ идей М. М. Ковалевскій Происхожденіе современной демократіи, для исторіи парламентарныхъ идей H. Simonnet Le gouvernement parlementaire et l'Assemblée constituante de 1789, для исторіи учрежденій—Esmein Précis élémentaire del'histoire du droit français de 1789 á 1814.

[3]) Archives parlementaires de 1787 à 1860. Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises, premiere serie, t. VIII, p. 224.

[4]) Archives parlementaires, ibidem, p. 225.

[5]) Archives parlementaires, ibidem, p. 227.

[6]) Archives parlementaires, ibidem, p. 228.

министрамъ опять былъ поставленъ чрезвычайно остро. На этотъ разъ Мирабо, вообще, повидимому, лучше всѣхъ въ Собраніи представлявшій себѣ сущность парламентарнаго строя, предложилъ проектъ адреса къ королю съ заявленіемъ о томъ, что министры не пользуются довѣріемъ Собранія [7]). Нѣкоторые депутаты высказались за включеніе и въ этотъ адресъ требованія о возвращеніи Неккера, что вызвало возраженія другого виднаго „парламентариста" Собранія, Барнава,

„Хотя въ принципѣ и вѣрно, — говорилъ онъ, — что Національное Собраніе не имѣетъ права требовать увольненія или назначенія того или другого министра, однако, не менѣе вѣрно и то, что въ случаѣ утраты министромъ довѣрія націи и ея представителей, Національное Собраніе можетъ и должно заявить о своемъ нежеланіи сноситься съ нимъ по дѣламъ королевства, и что увольненіе такого министра становится тогда неизбѣжнымъ. Иначе обстоитъ дѣло съ возвращеніемъ однажды уволеннаго министра, потому что такъ же, какъ нельзя принудить Собраніе поддерживать сношенія съ министромъ, котораго оно не уважаетъ, нельзя и короля принудить взять обратно министра, который ему не нравится. Я думаю, такимъ образомъ, что мы не можемъ требовать отъ короля возвращенія г. Неккера, и что мы должны ограничиться выраженіемъ пожеланія, столь громко и рѣшительно поддержаннаго Собраніемъ и городомъ Парижемъ" [8]).

Для характеристики неясности господствовавшихъ въ Собраніи понятій о парламентарномъ строѣ, поучительно, что тотъ же самый депутатъ Мунье, который за три дня передъ тѣмъ выступалъ съ аналогичнымъ проектомъ адреса, теперь, напротивъ, соглашался только просить короля о возвращеніи Неккера и утверждалъ, что „отказъ со стороны Собранія въ довѣріи министру, пользующемуся довѣріемъ короля, былъ бы равносиленъ попыткѣ косвеннымъ образомъ принудить короля уволить такого министра" [9]). Мирабо энергично возражалъ Мунье.

---

[7]) Archives parlementaires, ibidem, p.p. 240—242.
[8]) Archives parlementaires, ibidem, p. 242.
[9]) Archives parlementaires, ibidem, p. 242.

— Если можно представить себѣ, — воскликнулъ онъ,— правило столь же безбожное, сколь отвратительное, то это, конечно, то, которое воспретило бы Національному Собранію заявлять королю, что его народъ не питаетъ довѣрія къ его министрамъ. Это правило противорѣчило бы одинаково и самой природѣ вещей, и существеннѣйшимъ правамъ народа и началу отвѣтственности министровъ [10]).

Какъ разъ въ тотъ моментъ, когда Собраніе собиралось приступить къ голосованію адреса, было получено извѣстіе объ увольненіи министровъ [11]).

Быть можетъ, однако, еще важнѣе, чѣмъ эти отдѣльные прецеденты, то обстоятельство, что нерѣшительностью и неопредѣленностью въ вопросѣ о парламентаризмѣ страдали и принципіальныя пренія Національнаго Собранія относительно способовъ его участія въ назначеніи и смѣщеніи министровъ короля. Эти пренія возникали въ его средѣ дважды.

Такъ, прежде всего, 6 апрѣля 1791 года Собраніе разсматривало предложенный ему конституціоннымъ комитетомъ проектъ декрета объ организаціи министерства, параграфъ I котораго, воспроизводя обычную съ тѣхъ поръ формулу монархическихъ конституцій, гласилъ, что „одному королю принадлежитъ право назначать и увольнять министровъ“. Депутатъ Бюзо предложилъ возстановить въ декретѣ исключенный изъ него параграфъ, предоставлявшій законодательному собранію право въ адресѣ къ королю высказывать свое сужденіе объ образѣ дѣйствій министровъ и требовать ихъ увольненія [12]). Докладчикъ комитета Деменье объяснилъ по этому поводу слѣдующее:

— Мы съ удовольствіемъ видимъ, что отъ насъ требуютъ возстановленія параграфа, который имѣлся въ нашемъ первомъ проектѣ и былъ вычеркнутъ изъ второго. Его исключили, повидимому, потому что, какъ говорили, онъ провозглашалъ право, настолько само по себѣ безспорное, что о немъ

---

[10]) Archives parlementaires, ibidem, p. 243.
[11]) Archives parlementaires, ibidem, p. 244.
[12]) Archives parlimentaires, t. XXIV, p. 610.

безполезно упоминать. Но слѣдуетъ все таки сказать, что даже въ тѣхъ случаяхъ, когда вы этимъ правомъ фактически пользовались, въ Собраніи находилось много членовъ, его отрицавшихъ [13]).

Послѣ недолгихъ преній Собраніе приняло соотвѣтствующій параграфъ, получившій въ окончательной редакціи такой видъ:

„Законодательное Собраніе будетъ имѣть право обращаться къ королю съ заявленіями, какія оно сочтетъ нужными, относительно образа дѣйствій министровъ, и даже заявлять ему, что его министры утратили довѣріе націи“ [14]).

Конституція 1791 года, какъ извѣстно, представляла собою не что иное, какъ систематизацію ранѣе вотированныхъ постановленій и декретовъ. Сообразно, съ этимъ и IV ея отдѣлъ, трактовавшій „о министрахъ“, просто воспроизводилъ съ несущественными измѣненіями текстъ закона 27 апрѣля того же года объ организаціи министерства. При обсужденіи этого отдѣла въ засѣданіи 14 августа 1791 года депутатъ де-Сенъ-Мартэнъ спросилъ, имѣлъ ли конституціонный комитетъ въ виду параграфъ, принятый въ засѣданіи 6 апрѣля и говорившій о правѣ законодательнаго собранія въ особыхъ „заявленіяхъ“ высказывать свое отношеніе къ министрамъ. Докладчикъ комитета Турэ отвѣтилъ:

— Это постановленіе показалось намъ не заслуживающимъ включенія его въ текстъ конституціоннаго акта. По смыслу декрета, король имѣетъ право сохранять своихъ министровъ, вопреки такимъ заявленіямъ Собранія. Мы не считали бы отвѣчающимъ достоинству конституціи включеніе въ нее правилъ, исполненіе которыхъ ничѣмъ не гарантировано.

Тогда де-Сэнъ-Мартэнъ снялъ свое предложеніе [15]). Изъ этого прецедента можно уже съ несомнѣнностью

---

[13]) Archives parlementaires, ibidem, p. 611.

[14]) Archives parlementaires, ibidem, p. 612. Законодательные и конституціонные тексты см. у Duguit et Monnier Les constitutions et les principales lois de la France.

[15]) Archives parlementaires, t. XXIX, p. 434.

заключить, что не только недостаточное знакомство съ нарождавшимися тогда въ Англіи формами парламентаризма было причиною тому, что Національное Собраніе уклонилось отъ усвоенія того „компромисснаго“ уклада отношеній между правительствомъ и парламентомъ, на которомъ основывается, въ концѣ концовъ, парламентарный строй. Его побуждали къ тому и соображенія такъ-сказать „идейныя“. Идеи, преобладавшія въ Собраніи относительно „архитектоники“ представительнаго порядка, извѣстны. Это была, во-первыхъ, идея Монтескье о строгомъ раздѣленіи властей, очевидно, противорѣчившая самому существу прежде всего сближающаго и сочетающаго высшія власти государства парламентаризма и только что воплощенная въ классической анти-парламентарной конституціи Соединенныхъ Штатовъ. Конституція 1791 года отдала ей обильную дань, категорически воспретивъ, быть можетъ не столь ужъ необходимую развитому парламентаризму, но чрезвычайно важную въ періодъ его зарожденія, совмѣстимость званія министра съ званіемъ депутата. Она пошла даже еще дальше и постановила, что ни одинъ членъ законодательнаго собранія не можетъ быть назначенъ министромъ не только въ бытность его депутатомъ, но и затѣмъ въ теченіе двухъ лѣтъ по утратѣ имъ депутатскаго званія [16]). Правда, съ другой стороны, она предоставила министрамъ обычное на континентѣ право входа въ законодательное собраніе и право участія въ преніяхъ по вопросамъ ихъ вѣдомствъ и даже, съ особаго разрѣшенія собранія, по всѣмъ другимъ вопросамъ. Но возможность развитія изъ этихъ элементовъ сближенія между министрами и парламентомъ конституціонныхъ отношеній парламентарнаго типа была въ корнѣ устранена вліяніемъ другой руково-

[16]) См. Duguit La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789, Esmein Eléments, p.p. 358—378. О вліяніи ученія Монтескье на Революцію, кромѣ указанной работы М. М. Ковалевскаго, см. Henry Michel L'idée de l'Etat, Introduction, П. И. Новгородцевъ Кризисъ современнаго правосознанія, стр. 61—76, А. Сорель Монтескье, русскій переводъ 1898, стр. 118—128.

дящей политической идеи революціи — идеей недовѣрія ко всякой исполнительной власти вообще. Эта идея, вытекавшая необходимо изъ конкурировавшаго съ ученіемъ Монтескье ученія Руссо, и сказалась, очевидно, въ мотивахъ, побудившихъ конституціонный комитетъ не включать въ текстъ конституціи статьи о формѣ выраженія порицанія министрамъ [17]). Политикамъ, болѣе или менѣе открыто стремившимся не столько къ „компромиссу“ съ правительствомъ, сколько къ преобладанію надъ нимъ, дѣйствительно, могло казаться „недостойнымъ“ ихъ конституціонной доктрины правило ст. 28 закона 27 апрѣля, какъ лишенное всякой непосредственной санкціи. Съ введеніемъ же конституціи въ дѣйствіе и съ созывомъ законодательнаго собранія, это недовѣрчивое отношеніе къ правительственной власти еще усилилось. Собраніе не замедлило въ своемъ наказѣ значительно сузить и, такъ сказать, „принизить“ право министровъ участвовать въ его преніяхъ [18]). Кромѣ того, оно возстановило большую часть образованныхъ еще Національнымъ Собраніемъ комитетовъ, которые тотчасъ же стали активно вмѣшиваться въ разныя отрасли управленія [19]). Отношенія между представительнымъ собраніемъ и правительствомъ съ самаго начала недолгаго существованія первой французской конституціонной монархіи приняли такимъ образомъ опредѣленно анти-парламентарный характеръ.

Единственный „квази-парламентарный“ министерскій кризисъ этого періода относится къ марту 1792 года, когда законодательное собраніе объявило министровъ утратившими довѣріе націи и противъ одного изъ нихъ, министра иностранныхъ дѣлъ, возбудило судебное преслѣдованіе. король оказался вынужденнымъ уволить министерство и призвать къ власти жирондистовъ. Конституція не позволяла ему обратиться для этого къ жирондистскимъ депу-

---

[17]) Barthélemy Le rôle du pouvoir exécutif, p.p. 424—458.
[18]) Dupriez Les ministres, t. II, p. 270.
[19]) Barthélemy Le rôle du pouvoir exécutif, p. 458.

татамъ, руководившимъ большинствомъ собранія. Людовикъ XVI назначилъ поэтому министровъ изъ внѣ-парламентскихъ единомышленниковъ жирондистовъ [20]). Какъ извѣстно, и этому министерству Ролана не суждено было насадить нормальныя отношенія между короной и парламентомъ. 12 іюня 1792 года король, окончательно рѣшившись вступить на путь сопротивленія собранію, уволилъ министерство. Затѣмъ быстро послѣдовали манифестація 20 іюня и возстаніе 10 августа, разрушившія до основанія непрочное зданіе конституціонной монархіи. Вмѣстѣ съ тѣмъ были надолго предопредѣлены и судьбы парламентаризма во Франціи. Въ конституціяхъ 1793, III и, наконецъ, VIII года ему не было и не могло быть мѣста. Изъ нихъ первыя двѣ оставались вѣрны идеѣ полнаго разобщенія министровъ, въ которыхъ онѣ видѣли чисто исполнительныхъ административныхъ агентовъ, отъ парламента и даже еще больше утрировали ее. Конституція же VIII года съ ея прихотливымъ раздѣленіемъ обычныхъ функцій представительныхъ собраній между сенатомъ, трибунатомъ и законодательнымъ корпусомъ, не могла вообще служить благопріятной основой для развитія какого бы то ни было представительнаго порядка. Имперія легко приспособила ее къ своимъ надобностямъ, выкинувъ изъ нея трибунатъ, и министры императора Наполеона остались такими же несамостоятельными агентами его власти и воли, какими они были въ бытность его первымъ консуломъ [21]).

---

2. Можно, конечно, придавать очень большую цѣнность парламентаризму, какъ особой формѣ представительнаго строя. Но едва ли позволительно, какъ это иногда дѣлается, преувеличивать его значеніе въ такой степени, чтобы утверждать, что теченіе Великой Революціи и судьба монар-

---

[20]) Оларъ Политическая исторія французской революціи, русскій переводъ, стр. 218.

[21]) Для этого періода см. Barthélemy Le rôle du pouvoir exécutif, Prosper Poullet Les institutions françaises de 1795 à 1814. Essai sur les origines des institutions belges contemporaines.

хіи Людовика XVI были бы существенно иными, если бы конституція 1791 года, вмѣсто рѣзкаго противоположенія правительства и парламента, подготовила или допустила извѣстныя формы ихъ соприкосновенія и сближенія. Возможно, что образованіе въ мартѣ 1792 года не внѣ-парламентскаго кабинета Ролана, а парламентскаго кабинета, примѣрно, Бриссо—Кондорсе задержало бы нѣсколько наступленіе кризиса. Но очевидно, что силы, столкновеніемъ которыхъ опредѣлялась политическая исторія Революціи, были настолько стихійны въ своемъ движеніи, что совершенно устранить ихъ борьбу или предупредить катастрофическій характеръ ея исхода не могъ бы ни парламентеризмъ, ни вообще какая бы то ни было другая форма государственнаго устройства. Но столь же трудно было бы спорить противъ того, что дѣйствительно безотрадная практика нѣсколькихъ конституціонныхъ системъ, построенныхъ на доктринѣ строгаго раздѣленія властей, и ихъ послѣдовательное банкротство должны были, наконецъ, привесть политически мыслившую часть французскаго общества къ разочарованію въ самой этой доктринѣ. Въ то же время, къ концу правленія Наполеона, переживавшій тогда свой критическій періодъ англійскій парламентаризмъ началъ дѣлаться болѣе знакомымъ и понятнымъ во Франціи. Такъ что немудрено, что когда, наконецъ, пала и имперія Наполеона, французы, утомленные одинаково императорскимъ абсолютизмомъ и нескладной работой революціонныхъ конституцій, обратили свои симпатіи къ парламентарному строю [22]).

---

[22]) По исторіи парламентаризма въ эпоху Реставраціи см. въ особенности Michon Le gouvernement parlementaire sous la Restauration, Barthélemy L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X, Bonnefon Le régime parlementaire sous la Restauration, ср. также Duvergier de Hauranne Histoire du gouvernement parlementaire en France и соотвѣтствующія главы въ указанныхъ работахъ Сеньобоса и Н. И. Карѣева и у Градовскаго Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ, т. I.

Король Людовикъ XVIII, открывшій новую монархическую эру въ исторіи Франціи, представлялъ собою, съ политической точки зрѣнія, типъ довольно сложный. Съ одной стороны онъ, несомнѣнно, въ глубинѣ души тяготѣлъ гораздо болѣе, чѣмъ къ самому умѣренному конституціонализму, къ идеаламъ стараго порядка. Конституціонныя начала, которыя онъ обѣщалъ Франціи уже въ сентъуантской декларації 2 мая, а затѣмъ санкціонировалъ въ хартіи 4 іюня 1814 года, были несомнѣнно частью навязаны ему союзными европейскими монархами, частью оправданы въ его глазахъ ближайшими его совѣтниками необходимостью придать его возвращенію на родину характеръ „возстановленія древнихъ французскихъ свободъ“. Съ другой стороны, однако, продолжительное пребываніе въ Англіи пріучило его, до извѣстной степени, къ парламентарнымъ формамъ государственнаго быта. На это близкое знакомство Людовика XVIII съ парламентаризмомъ указывалъ еще въ апрѣлѣ 1814 года Талейранъ [23]). Оно, дѣйствительно, сыграло свою роль въ развитіи парламентарныхъ отношеній во Франціи въ эпоху Реставраціи и, между прочимъ, первымъ испыталъ на себѣ его вліяніе никто иной, какъ Талейранъ Во всякомъ случаѣ, хартія 4 іюня 1814 года была построена на представленіяхъ о королевской власти, совершенно противоположныхъ парламентаризму. „Октроированная“, то есть свободно, отъ полноты независимой его власти дарованная королемъ, она не даромъ стала классическимъ образцомъ «умѣренныхъ» или реакціонныхъ конституцій. Она трактовала корону, какъ единственный центръ всего государственнаго организма. Она не только объявляла короля главою исполнительной власти. Ему одному она предоставляла принципіально и всю возможную при конституціонализмѣ полноту власти законодательной, лишая палаты права иниціативы и права внесенія поправокъ въ законопроекты, и, наконецъ,

---

[23]) См. его слова о Людовикѣ XVIII, сказанныя 3 апрѣля 1814 года, у Michon Le gouvernement parlementaire, p. 28.

въ знаменитой 14 статьѣ признавала за нимъ право въ интересахъ безопасности государства, принимать вообще какія угодно мѣры. Но въ то же время хартія 1814 года была далека отъ разобщенія правительства, короны и министровъ, какъ главныхъ ея представителей, отъ палатъ и предусматривала довольно либеральныя формы ихъ общенія и взаимодѣйствія. Такъ, она предоставляла королю право распускать палату депутатовъ съ обязательствомъ созывать новую въ теченіе трехъ мѣсяцевъ. Она допускала также совмѣщеніе должности министра съ званіемъ пэра или депутата и открывала министрамъ доступъ въ обѣ палаты съ правомъ рѣчи въ нихъ. Наконецъ, хотя и въ тѣсныхъ рамкахъ, только за измѣну и подкупъ, она давала палатамъ право привлекать къ отвѣтственности и судить министровъ. Въ общемъ, несмотря на ихъ очевидную недостаточность, съ точки зрѣнія современнаго развитого конституціонализма, эти постановленія хартіи 1814 года открывали все-таки возможность мирной и легальной парламентарной эволюціи, на основѣ все болѣе широкаго и благожелательнаго ихъ истолкованія. Но, само собою разумѣется, для успѣшности этой эволюціи необходимо было еще одно политическое предположеніе. Необходимо было, чтобы оказалось неправильнымъ или измѣнилось то соотношеніе силъ между „короной“ и „націей“, отъ котораго отправлялся Людовикъ XVIII, когда, отказавшись присягнуть конституціи, выработанной сенатомъ разрушенной имперіи, онъ замѣнилъ ее своей хартіей, и которое въ самой структурѣ этой хартіи „монархическаго принципа“ нашло себѣ такое гордое выраженіе [24]).

Оцѣнивая обстановку, въ которой должна была протекать эта, заполнившая собою всю эпоху Реставраціи, борьба за парламентаризмъ, необходимо, прежде всего, имѣть въ

---

[24]) Характеристику хартіи 1814 года съ точки зрѣнія впервые ею формулированнаго монархическаго принципа см. у А. С. Алексѣева Къ ученію о юридической природѣ власти монарха въ конституціонномъ государствѣ, стр. 1—8.

виду отмѣченную уже тогдашнюю популярность во Франціи идей парламентаризма. Въ періодъ довольно долгихъ пререканій о введеніи или возрожденіи конституціонныхъ учрежденій популярность эта еще выросла и окрѣпла, такъ что можно смѣло сказать, что хартія 4 іюня сразу попала въ атмосферу, густо насыщенную парламентарными настроеніями. О парламентаризмѣ открыто говорили уже въ той комиссіи изъ 18 членовъ, на заключеніе которой Людовикъ XVIII передалъ выработанный Монтескьу, Ферраномъ и Беньо текстъ конституціи. Одинъ изъ членовъ комиссіи Гарнье, критикуя параграфъ 37 проекта, устанавливавшій порядокъ частичнаго обновленія палаты депутатовъ по одной пятой ежегодно, указывалъ, что при такой системѣ

министры не будутъ въ состояніи соблюдать постоянство въ политикѣ. Для этого имъ нужно было бы большинство въ палатѣ, которое, однажды образовавшись, уже не покидало бы ихъ до тѣхъ поръ, пока они отстаются вѣрны своей программѣ. Министры будутъ, напротивъ, лишены всякой увѣренности въ завтрашнемъ днѣ, если большинство это будетъ мѣняться чуть не каждый годъ съ введеніемъ въ палату новыхъ депутатовъ въ количествѣ, достаточномъ для того, чтобы помѣшать раньше принятой политикѣ, но недостаточномъ для того, чтобы замѣнить ее другою.

Болѣе осторожный Лэне возражалъ:

— Я не знаю, придемъ ли мы и даже можемъ ли мы вообще придти къ издавна испытанной въ сосѣдней намъ странѣ политической комбинаціи, которая покоится цѣликомъ на министерствѣ съ постояннымъ большинствомъ въ палатахъ, руководящемъ всею дѣятельностью правительства. Быть можетъ для начала намъ слѣдовало бы удовольствоваться просто пожеланіемъ, чтобы наше правительство относилось къ общественному мнѣнію съ подобающимъ ему уваженіемъ и стремилось всегда идти въ согласіи съ нимъ. Предложенный намъ порядокъ выборовъ обезпечиваетъ общественному мнѣнію возможность высказываться ежегодно. Если это общественное мнѣніе не достигнетъ своего съ перваго раза, оно въ слѣдующемъ году къ первому своему проявленію добавитъ второе и, въ концѣ концовъ, все таки восторжествуетъ [25]).

---

[25]) Michon ibidem, p.p. 35—36.

Парламентарными же тенденціями были сильно заражены и палаты первой Реставраціи, что, быть можетъ, особенно удивительно, такъ какъ палата депутатовъ 1814—1815 года была тѣмъ же законодательнымъ корпусомъ имперіи, а палата пэровъ въ большинствѣ состояла изъ бывшихъ наполеоновскихъ сенаторовъ. Достаточно сказать, что за короткій промежутокъ времени съ іюня 1814 по мартъ 1815 года палата депутатовъ сумѣла принудить и пріучить министровъ къ правильному участію въ ея занятіяхъ, добилась фактическаго установленія процедуры запросовъ и дѣйствительно осуществляла въ довольно разнообразныхъ формахъ и широкихъ предѣлахъ контроль надъ дѣйствіями правительства. Правда, отъ откровеннаго признанія парламентарной зависимости отъ нея министровъ и отъ регламентированія этой зависимости она уклонилась. Однако, пренія ея по этому поводу свидѣтельствуютъ все-таки о большой степени смѣлости и зрѣлости ея взглядовъ на парламентаризмъ.

15 октября 1814 года, при обсужденіи въ палатѣ вопроса объ изданіи закона объ отвѣтственности министровъ въ развитіе ст. ст. 55 и 56 конституціонной хартіи, депутатъ Фаже-де-Боръ выступилъ съ проектомъ, устанавливавшимъ формальную процедуру „парламентарнаго“ сверженія министровъ. Ст. 2 этого проекта предусматривала дѣйствія министровъ, которыя, не подпадая подъ понятіе измѣны, или взяточничества, противорѣчили бы интересамъ государства, и давали палатѣ право производить разслѣдованіе такихъ дѣйствій и въ случаѣ нужды ходатайствовать затѣмъ предъ королемъ о томъ, чтобы онъ „лишилъ довѣрія“ министра, болѣе такового не заслуживающаго. По предположеніямъ де-Бора, палата, признавъ дѣйствія министра неправильными, должна была бы въ порядкѣ, установленномъ для принятія законопроектовъ, принять пожеланіе о его смѣщеніи. Эта резолюція была бы затѣмъ передана въ другую палату, гдѣ слѣдовала бы тому же порядку. Принятая обѣими палатами, резолюція представлялась бы, наконецъ, королю, который могъ бы утвердить ее или отвергнуть.

Комиссія палаты устранила, однако, это предложеніе, признавая, что въ ея компетенцію входило только развитіе ст. ст. 55 и 56 хартіи, то есть только началъ уголовной отвѣтственности министровъ [26]). Нѣсколько позже, въ засѣданіи палаты 22 ноября, тотъ же депутатъ Фаже-де-Боръ отъ имени новой комиссіи, избранной для разсмотрѣнія всѣхъ проектовъ организаціи министерской отвѣтственности, объяснялъ причины отклоненія его проекта уже нѣсколько иначе.

— Ваша комиссія,—говорилъ онъ,—не могла усмотрѣть въ такой резолюціи, исходящей отъ обѣихъ палатъ, ничего, кромѣ общаго ихъ адреса королю съ просьбой объ увольненіи министра, утратившаго довѣріе страны. Между тѣмъ, каждая палата и такъ имѣетъ право обращаться къ королю съ адресами по вопросамъ, которые кажутся ей существенными. Каждая изъ нихъ дѣйствуетъ въ этихъ случаяхъ самостоятельно, и, очевидно, требовать для адреса, принятаго одной палатой, еще и согласія другой, значило бы стѣснять ихъ обѣихъ въ пользованіи одной изъ самыхъ цѣнныхъ ихъ прерогативъ [27]).

Періодъ „ста дней“, которымъ первая Реставрація была отдѣлена отъ второй, не только не задержалъ роста этихъ парламентарныхъ идей, но, напротивъ, усилилъ и ускорилъ его. Въ мартѣ 1815 года Наполеонъ вернулся съ острова Эльбы уже не съ идеями неограниченнаго абсолютизма, а съ желаніемъ примириться съ общественнымъ мнѣніемъ и опереться на него. Средство къ тому онъ думалъ найти въ формальномъ признаніи все того же парламентаризма, и съ этою цѣлью взялъ себѣ, въ качествѣ офиціальнаго конституціоннаго теоретика и доктринера, Бенжамена Констана. Констанъ составилъ „дополнительный актъ къ конституціямъ имперіи 1815 года“, въ которомъ сдѣлалъ попытку сочетать начала наполеоновской монархіи съ началами англійскаго парламентаризма, какъ онъ ихъ себѣ тогда представлялъ. Этому конституціонному акту суждено было, очевидно, весьма эфемерное существо-

[26]) Archives parlementaires, 2 série, t. XIII, p. 206.
[27]) Archives parlementaires, ibidem, p. 660.

ваніе. Положить сколько-нибудь прочное начало парламентарному режиму онъ не могъ, и когда настала вторая Реставрація и союзные монархи еще разъ возстановили на французскомъ престолѣ Людовика XVIII съ бѣлымъ знаменемъ Бурбоновъ и съ хартіей 1814 года, онъ и установленный имъ квази-парламентаризмъ уступили опять мѣсто элементарнымъ формамъ представительной монархіи [28]). Но отъ періода „ста дней“ остались все таки извѣстные слѣды Въ немъ почерпнуло новую силу политическое теченіе, усматривавшее въ парламентарномъ строѣ единственно возможную форму совмѣщенія монархической идеи съ началами Революціи, и послѣ него осталась образовавшаяся частью изъ обломковъ республиканскихъ группъ и изъ бонопартистовъ либеральная партія, партія парламентарной монархіи и трехцвѣтнаго знамени. Этой-то либеральной партіи и суждено было въ дальнѣйшемъ процессѣ политической эволюціи, столь же сложной и интересной, сколь и неожиданной во многихъ отношеніяхъ, явиться провозвѣстницей парламентаризма во Франціи.

7 іюля 1815 года по возвращеніи во Францію Людовика XVIII палаты были распущены и 10 іюля назначено министерство Талейрана, причемъ одновременно приняты мѣры къ образованію отдѣльнаго отъ Тайнаго Совѣта совѣта министровъ, единаго и солидарнаго. Произведенные въ августѣ общіе выборы дали подавляющее большинство роялистамъ, сторонникамъ Бурбоновъ, оставивъ почти безъ представителей въ палатѣ партію либеральную. Людовикъ XVIII, обрадованный успѣхомъ своихъ приверженцевъ, назвалъ эту палату „незамѣнимой“ или „небывалой“ палатой [29]). Онъ не затруднился тотчасъ же принести ей въ жертву министерство Талейрана, которое было ненавистно ей, благодаря своему бонапартистскому оттѣнку, и замѣ-

[28]) Для эпохи ста дней см. R. Jacquelin Les cent jours et le régime parlementaire, Revue du droit public, 1897, I, (v. VII) p.p. 193—220.

[29]) Характеристику и исторію этой палаты см. у Marcel Uavarre La Chambre introuvable (Collection des Questions historiques).

нилъ его кабинетомъ герцога Ришелье, заслужившимъ полное одобреніе палаты.

„Мы не будемъ настаивать передъ вами, государь,—говорила она въ адресѣ, принятомъ 15 октября,—на необходимости довѣрять чистымъ рукамъ осуществленіе различныхъ отраслей власти вашего величества. Окружающіе васъ нынѣ министры даютъ намъ въ этомъ отношеніи самыя утѣшительныя надежды“ [30]).

Но такое единодушіе между короной, правительствомъ и палатой длилось недолго. Роялистское большинство было съ точки зрѣнія политической и конституціонной, далеко не однородно. Оно, въ свою очередь, распадалось на огромное большинство крайнихъ реакціонеровъ и слабое меньшинство конституціонныхъ монархистовъ въ собственномъ смыслѣ слова. Конституціоналисты стояли на почвѣ установленнаго въ 1814—15 гг. политическаго и соціальнаго режима, и видя въ хартіи Людовика XVIII удовлетворительное его выраженіе, готовы были оберегать ее отъ всякихъ покушеній слѣва или справа. Называемые иногда также „доктринерами“, они и составляли собственно правительственную партію, партію центра. Напротивъ, крайніе, прозванные ультра-роялистами и бывшіе „больше роялистами, чѣмъ самъ король“, не замедлили занять враждебную позицію по отношенію къ установившемуся строю и къ конституціонному министерству Ришелье. На дѣлѣ ихъ стремленія и надежды шли значительно дальше политическихъ и соціальныхъ идеаловъ реставраціи и имѣли цѣлью возвращеніе къ старому, до-революціонному порядку. Но поставленные сначала въ положеніе большинства, вынужденнаго сотрудничать съ конституціоннымъ кабинетомъ, а затѣмъ, послѣ роспуска палаты въ сентябрѣ 1816 года, и побѣды конституціоналистовъ на общихъ выборахъ, въ положеніе меньшинства, борющагося за власть, они обратились къ парламентарной доктринѣ, какъ къ средству распространенія своего вліянія на правительство. Такимъ

[30]) Archives parlementaires, 2 série, t. XV, p. 65.

образомъ, въ палатѣ депутатовъ и оказались представленными оба основныхъ направленія конституціонно-монархической теоріи — направленіе, собственно конституціонное, или какъ теперь сказали бы дуалистическое и направленіе парламентарное, тяготѣвшее къ „развитію“ хартіи въ духѣ и смыслѣ англійскихъ порядковъ.

Уже въ самомъ началѣ того періода политическаго развитія Франціи, въ теченіе котораго по иниціативѣ ультрароялистовъ сложился въ ней парламентарный режимъ, позиціи отдѣльныхъ партій опредѣлились съ полною ясностью. Либералы, въ то время еще очень слабо представленные въ парламентѣ, были „парламентаристами“ по преимуществу. Ихъ идейный вождь, Бенжаменъ Констанъ былъ наиболѣе послѣдовательнымъ и настойчивымъ популяризаторомъ идей англійскаго парламентаризма во Франціи. Въ рядѣ сочиненій онъ защищалъ начало парламентарной зависимости кабинета отъ палатъ, и когда въ 1830 году въ формулахъ молодого Тьера было законченно воплощено французское ученіе о парламентарной монархіи, оно оказалось естественнымъ и необходимымъ завершеніемъ положеній, еще въ 1814—15 гг. выдвинутыхъ Констаномъ. Не менѣе опредѣленно высказывали свое отношеніе къ парламентаризму и самые упорные его противники въ 1813 — 1820 гг., доктринеры конституціоннаго центра. Въ печати, въ газетахъ, книгахъ и брошюрахъ, какъ и въ парламентскихъ дебатахъ, виднѣйшіе ихъ представители не переставали защищать идею сильной правительственной власти, независимой отъ парламента, причемъ имъ большей частью приходилось отстаивать ее отъ покушеній ультра-роялистовъ [31]).

---

[31]) См. Barthélemy, L'introduction du régime parlementaire, Chapitre V, Le régime parlamentaire dans le programme des partis, p.p. 166—199, живые, но недостаточно объективные очерки Thureau-Dangin Le parti liberal sous la Restauration, его-же L'Extrême Droite et les Royalistes sous la Restauration (Royalistes et Républicains, essais historiques sur des questions de politique contemporaine). О политической идеологіи главныхъ партій Реставраціи и ихъ наиболѣе видныхъ представителей см. Henry Michel L'idée de l'Etat, p.p. 291 —

Такъ, еще въ 1815 году, при обсужденіи палатой въ засѣданіи 22 декабря предложенія правыхъ объ истребованіи отъ министровъ юстиціи и полиціи объясненій по поводу бѣгства Лавалеттъ, Бурдо отъ имени конституціоналистовъ возражалъ противъ этого предложенія, квалифицируя его какъ незаконное и антиконституціонное.

— Это предложеніе,—говорилъ онъ,—незаконно и антиконституціонно. Оно посягаетъ на права монарха, оно опасно и оскорбительно для министровъ, противъ которыхъ оно направлено... Я утверждаю, что это предложеніе незаконно, такъ какъ никакимъ закономъ, основнымъ или обыкновеннымъ, у насъ не установлена зависимость министровъ отъ палатъ... Оно и антиконституціонно. Правда, ст. 54 хартіи гласитъ, что министры имѣютъ право входа въ обѣ палаты и должны быть выслушаны по ихъ требованію. Но это, очевидно, своеобразная привилегія министровъ, которая не можетъ быть извращаема и направляема противъ иихъ. Быть выслушаннымъ по своему требованію—это отнюдь не то же самое, что быть вынужденнымъ отвѣчать тому, кто не имѣетъ даже права спрашивать. Ст. 55 хартіи предоставляетъ палатѣ единственно право возбуждать противъ министровъ преслѣдованіе и предавать ихъ суду палаты пэровъ, которая только и можетъ ихъ судить [32]).

Еще болѣе категорически высказывался противъ парламентаризма, какъ системы, вождь доктринеровъ Ройе-Колларъ 16 февраля 1816 года и опять таки въ полемикѣ съ ультра-роялистами, защищавшими, съ точки зрѣнія парламентарной теоріи, начало интегральнаго обновленія палаты депутатовъ.

— Я пойду дальше,—говорилъ этотъ виднѣйшій представитель конституціоннаго центра,—и скажу, что въ тотъ день, когда министры у насъ будутъ въ своемъ существованіи всецѣло зависѣть отъ большинства палаты, когда будетъ фактически признано, что палата можетъ отвергать министровъ короля и навязывать ему другихъ, которые будутъ уже ея собственными, а не королевскими министрами, тогда придетъ конецъ не только хартіи, но и монархической власти, этой н е з а в и с и-

316 (Doctrinaires et libéraux), В. М. У с т и н о в ъ, Ученіе о народномъ представительствѣ, т. I, стр. 557—650.

[32]) Archives parlementaires, t. XV, p. 605.

мой монархической власти, которая оберегала нашихъ отцовъ и доставила Франціи ея свободу и ея счастье. Тогда у насъ будетъ республика...

Если же вы хотите замѣнить нашу французскую конституцію англійскимъ режимомъ, то дайте намъ заодно и физическую и моральную структуру Англіи и сдѣлайте такъ, чтобы наша исторія уподобилась англійской, дайте намъ, какъ и ей, могущественную аристократію, неразрывно связанную съ короной; сдѣлайте больше того: вмѣстѣ съ теоріей, на которой покоится ея политическій строй, дайте намъ пороки Англіи, пороки настолько могущественные, что самая эта теорія находитъ себѣ въ нихъ охрану [33]).

Партія крайнихъ реакціонеровъ въ своемъ стремленіи къ захвату правительственной власти не останавливалась передъ этими теоретическими и историческими соображеніями, а неутомимо работала надъ фактическимъ установленіемъ во Франціи парламентарныхъ порядковъ. Еще въ 1814 году ея наиболѣе блестящій писатель, Шатобріанъ, выступилъ съ „политическими размышленіями“ по поводу только что дарованной хартіи, въ которыхъ, вскрывая формальную недоговоренность новой конституціи по вопросу объ организаціи министерства и его отношеніяхъ къ парламенту, предуказывалъ естественное и необходимое ея „развитіе“ въ сторону парламентаризма [34]). Въ 1815—16 гг., когда опредѣлилось уже оппозиціонное положеніе ультраройалистовъ, оба ихъ главныхъ публициста дали въ двухъ популярныхъ брошюрахъ законченное и систематическое изложеніе теоріи и практики парламентаризма, по англійскимъ образцамъ [35]). Въ борьбѣ съ конституціонными кабинетами, державшимися у власти, до конца 1820 года, они затѣмъ претворили въ практику французской политичес-

[33]) Archives parlementaires, 2 série, t. XVI, p. 133.

[34]) См. его Réflexions politiques sur quelques écrits du jour et sur les interêts de tous les Français.

[35]) Chateaubriand, De la monarchie selon la charte, брошюра Витроля была выпущена подъ названіемъ: Du ministère dans le gouvernement représentatif, par un député de la chambre des députés; ему отвѣчалъ, съ точки зрѣнія доктринеровъ, Гизо въ брошюрѣ Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France.

кой жизни эти англійскія начала. Послѣдовательно и настойчиво, все время подъ лозунгомъ „полнаго осуществленія“ хартіи, они насаждали во Франціи и бюджетное право, и право петицій, и право запросовъ, и къ концу правленія конституціоналистовъ создали, такимъ образомъ, всѣ необходимыя для установленія парламентарной зависимости правительства отъ палатъ конституціонныя предположенія. Само собою разумѣется, парламентаризма въ собственномъ смыслѣ слова во Франціи въ это время не существовало. Мимистерства, послѣдовательно смѣнявшія одно другое, въ общемъ всѣ опирались на конституціонное большинство. Но по деталямъ и оттѣнкамъ своей политической окраски они отличались другъ отъ друга и смѣна ихъ совершалась обыкновенно по внѣ-парламентарнымъ мотивамъ „высокой“ внутренной, а иногда и внѣшней политики. Первое конституціонное министерство Ришелье было сравнительно болѣе „правымъ“, и къ нему правый флангъ палаты относился еще довольно терпимо. Ришелье вышелъ въ отставку 29 декабря 1818 года, ссылаясь на избраніе палатой враждебныхъ ему вице-президентовъ и секретарей, на дѣлѣ же вслѣдствіе ослабленія кабинета интригами извѣстнаго королевскаго фаворита Деказа. Правленіе Деказа, сначала подъ номинальнымъ предсѣдательствомъ генерала Дессоля, а затѣмъ въ собственномъ его кабинетѣ, передвинуло центръ власти нѣсколько влѣво, и именно поэтому и ознаменовалось наиболѣе ожесточенными и упорными нападками ультрароялистовъ на министерство. Однако, и паденіе этого кабинета произошло въ силу внѣ-парламентскихъ причинъ. Общій ростъ недовольства въ странѣ и убійство герцога Веррійскаго, поставленное на счетъ либераламъ, дискредитировали въ глазахъ придворныхъ сферъ „слабую“ политику министра-президента, и онѣ добились отъ короля увольненія Деказа. Въ февралѣ 1820 года было опять назначено правое министерство Ришелье. Но и ему не суждено было выдержать напоръ крайнихъ. Уже въ декабрѣ того же года, послѣ того, какъ очередные выборы ознаменовались побѣдой ультра-роялистовъ, ихъ парламент-

скіе вожди, Виллель и Корбьеръ, были введены въ кабинетъ въ качествѣ министровъ безъ портфеля. Въ слѣдующемъ 1821 году выборы опять усилили правую, и вскорѣ въ виду нѣсколькихъ враждебныхъ ему манифестацій палаты, Ришелье подалъ въ отставку, и самъ указалъ королю на Виллеля и Корбьера, какъ на естественныхъ своихъ преемниковъ [36]). Съ декабря 1821 года по январь 1828 года продолжалось во Франціи правленіе Виллеля, который, распустивъ въ 1823 году палату, создалъ себѣ „вновь обрѣтенную палату" съ подавляющимъ ультра-роялистскимъ большинствомъ. Виллель въ общемъ все это время дѣйствовалъ въ согласіи съ палатой, и съ этой точки зрѣнія министерство его не было анти-парламентарно. Но, съ другой стороны, достигнувъ основной цѣли своей парламентской компаніи, то есть захвативъ власть, ультра-роялисты легко и быстро отреклись отъ всѣхъ тѣхъ идеаловъ парламентаризма, которые они исповѣдывали въ оппозиціи. Съ кабинетомъ Виллеля партіи палаты депутатовъ вернулись такимъ образомъ на свои естественныя мѣста. Партія ультра-роялистовъ стала откровенной партіей политической и соціальной реакціи и въ то же время партіей короны по преимуществу, съ которой она была особенно тѣсно связана съ тѣхъ поръ, какъ Людовику XVIII наслѣдовалъ его братъ Карлъ X, давній приверженецъ реакціонеровъ. Роль носительницы парламентарныхъ идей перешла къ партіи либераловъ, которой она принадлежала по праву. Наконецъ, бывшіе доктринеры, очутившись въ оппозиціи ультра-роялистскому правительству, въ силу естественнаго хода вещей эволюціонировали въ сторону парламентарнаго пониманія конституціи и образовали лѣвый центръ [37]). Сформировавшаяся такимъ образомъ лѣвая оппо-

---

[36]) Michon, ibidem, p. 262.

[37]) См. Michon, ibidem, p. 279. Еще въ сентябрѣ 1820 года, при второмъ министерствѣ Ришелье, одинъ изъ наиболѣе видныхъ доктринеровъ Гизо выпустилъ книгу подъ заглавіемъ: Du gouvernemet de la France depuis la Restauration et du ministère actuel, содержавшую полное изложеніе принциповъ парламентаризма. Въ засѣданіи 5 авгу-

зиціонная коалиція не замедлила предъявить свои притязанія на власть и для осуществленія ихъ воспользовалась тѣмъ самымъ аппаратомъ парламентаризма, который былъ созданъ заботами ультра-роялистовъ.

На первый разъ столкновеніе между оппозиціей и правительствомъ закончилось мирно, нормальнымъ примѣненіемъ „закона большинства“. Въ концѣ 1827 года, Вилллель, въ виду возросшей оппозиціи слѣва и кромѣ того тѣснимый отколовшимся по личнымъ мотивамъ крайнимъ правымъ крыломъ своего большинства, оказался вынужденнымъ опять прибѣгнуть къ роспуску. На выборахъ одержала верхъ оппозиція, и въ новой палатѣ депутатовъ одни только либералы пріобрѣли 190 мѣстъ. Карлъ X подчинился необходимости и, разставшись противъ воли съ Виллелемъ, призвалъ въ январѣ 1828 года къ власти министерство Мартиньяка, которое повело примирительную политику. Положеніе этого министерства не могло, однако, не быть прекарнымъ. Съ нимъ естественно враждовала правая, но ему не оказывала настоящей поддержки и лѣвая, считавшая его не вполнѣ соотвѣтствовавшимъ парламентскому соотношенію силъ, самое же главное, ему менѣе всего сочувствовалъ и помогалъ король. Со времени вынужденнаго увольненія въ отставку Виллеля, король находился въ непосредственной враждѣ съ парламентарными группами палаты. Карлъ X никогда не скрывалъ своего отвращенія къ парламентаризму, считая его несовмѣстимымъ со своимъ достоинствомъ и противнымъ буквѣ и духу хартіи. Министерство Мартиньяка было, съ его

ста 1822 года, при обсужденіи вопроса о нарушеніи привилегій палатъ депутатовъ, самъ Ройе-Колларъ, доказывая, что эти привилегіи цѣнны главнымъ образомъ для меньшинства, говорилъ о томъ, что Франція „достигла той степени осуществленія представительнаго строя, когда уже не министерство распоряжается большинствомъ, а большинство министерствомъ“. Archives parlementaires, 2 série, t. XXXVIII, p. 103. О политической доктринѣ Ройе-Коллара см. въ особенности de-Barante, La vie de Royer-Collard, Nesmes-Desmarets, Les doctrines politiques de Royer-Collard, ср. В. М. Устиновъ, Ученіе о народномъ представительствѣ, стр. 629.

стороны, крайней уступкой политическому положенію, и добровольно идти дальше онъ не думалъ. Между тѣмъ притязанія парламентарныхъ группъ все усиливались. Въ печати шла оживленная кампанія въ защиту парламентаризма по англійскому образцу, руководимая двумя молодыми энтузіастами Великой Революціи—Тьеромъ и Минье. Въ то же время и палата, теоретикомъ которой былъ теперь Бенжаменъ Констанъ, а глашатаемъ президентъ ея, Ройе-Колларъ, все громче предъявляла свои права на рѣшающее вліяніе на направленіе политики государства. При такихъ условіяхъ конфликтъ между королемъ и парламентомъ, вмѣстѣ со стоявшими за нимъ общественными силами, сталъ неминуемъ. Начало ему было положено въ августѣ 1829 года, когда Карлъ X, уволивъ Мартиньяка, назначилъ министерство крайнихъ правыхъ подъ предсѣдательствомъ своего ближайшаго друга, бывшаго эмигранта князя Полиньяка, съ опредѣленной анти-парламентарной окраской. Назначеніе Полиньяка состоялось въ отсутствіе парламента. Бюджетъ къ этому времени былъ уже принятъ и сессія палатъ закрыта. Палата депутатовъ получила поэтому возможность реагировать на вызовъ короля только въ началѣ слѣдующаго 1830 года.

2 марта сессія парламента была открыта тронною рѣчью, въ которой корона откровенно выступала противъ притязаній парламентаристовъ и заключительная угрожающая часть которой приписывается перу самого короля.

„Хартія, — говорилъ Карлъ X, — поставила конституціонныя свободы подъ охрану прерогативъ короны. Эти прерогативы священны; на мнѣ лежитъ долгъ передъ моимъ народомъ передать ихъ неумаленными моимъ преемникамъ.

Пэры Франціи, депутаты департаментовъ! Я не сомнѣваюсь, что вы окажете мнѣ содѣйствіе въ осуществленіи моихъ благихъ намѣреній. Вы не повѣрите ядовитымъ навѣтамъ, коварно распространяемымъ въ странѣ. Но если бы были предприняты преступныя попытки поставить работѣ моего правительства препятствія, которыхъ я не хочу предугадывать, то я нашелъ бы силу для того, чтобы побороть ихъ, въ моей твердой рѣшимости поддерживать общественный порядокъ, въ

справедливомъ довѣріи всѣхъ французовъ и въ той любви, которую они всегда питали къ своимъ королямъ“ [38]).

На эту рѣчь палата депутатовъ отвѣтила королю адресомъ, не менѣе откровеннымъ и рѣшительнымъ. Составленный подъ руководствомъ Ройе-Коллара, проектъ его излагалъ, по поводу назначенія министерства Полиньяка, такъ сказать „общую теорію парламентаризма“, удоствѣрялъ анти-парламентарный характеръ кабинета и подсказывалъ королю использованіе его прерогативъ для возстановленія конституціонной гармоніи между правительствомъ и парламентомъ. Общія пренія по проекту адреса дали случай къ развитію обѣими сторонами ихъ взаимно исключающихъ теорій конституціи,—анти-парламентарной теоріи правительства и парламентарной теоріи большинства палаты.

Въ засѣданіи 15 марта правительственная доктрина была подробно изложена и обоснована двумя министрами.

— Подъ личиною внѣшне почтительныхъ фразъ, — говорилъ министръ внутреннихъ дѣлъ де-Монбель,—здѣсь предъявляютъ къ королю требованіе объ увольненіи его министровъ, образъ мыслей которыхъ встрѣчаетъ осужденіе. Но подумали ли здѣсь о неизбѣжныхъ послѣдствіяхъ такого притязанія. Развѣ не очевидно, что оно угрожаетъ самому существу нашихъ установленій въ ихъ наиболѣе важныхъ частяхъ. Что станется, въ самомъ дѣлѣ, со ст. ст. 13 и 14 хартіи? Что станется съ независимостью исполнительной власти и авторитетомъ короны? Лишенный свободы въ выборѣ своихъ агентовъ, король будетъ вынужденъ принимать министровъ, навязываемыхъ ему большинствомъ палаты. Но въ случаѣ разногласій между палатами, которой изъ нихъ долженъ онъ будетъ повиноваться? Такимъ образомъ, одна палата подчинитъ себѣ, въ концѣ концовъ, оба другихъ органа законодательства и черезъ посредство своихъ министровъ захватитъ исполнительную власть, иниціативу законовъ, руководство арміей... Неужели таковъ смыслъ нашей конституціи?! [39]).

Еще подробнѣе и энергичнѣе развивалъ тѣ же мысли министръ народнаго просвѣщенія—графъ Гернонъ-Ранвиль.

---

[38]) Archives parlementaires, 2 série, t. LXI, p. 544.

[39]) Archives parlementaires, ibidem, p. 579.

— Что касается главнаго вопроса, затрагивающаго самыя основанія конституціоннаго порядка,—говорилъ онъ,—то и простыя соображенія здраваго смысла, и текстъ хартіи, и уроки исторіи, все подсказываетъ вамъ необходимость отвергнуть предъявляемое здѣсь чудовищное притязаніе принудить короля къ немедленному увольненію его министровъ, только изъ-за того, что они не пользуются болѣе довѣріемъ большинства палаты. Здравый смыслъ, говорю я, возстаетъ противъ такого притязанія Дѣйствительно, министры—это слуги короля, это носители правительственной программы; на нихъ возлагается порученіе развивать эту программу, имъ же подъ личную отвѣтственность, ввѣряется и все активное исполненіе, единственнымъ источникомъ котораго является король. Какимъ же образомъ допустить, чтобы воля короля могла потерпѣть малѣйшій ущербъ въ вопросѣ о свободномъ выборѣ этихъ довѣреннѣйшихъ его совѣтниковъ? Какимъ образомъ допустить, чтобы по отношенію къ верховному главѣ государства, былъ приданъ принудительный характеръ тому, что должно быть всего свободнѣе на свѣтѣ—довѣрію? Пусть не говорятъ, будто рѣчь идетъ не о томъ, чтобы стѣснять короля въ выборѣ его министровъ, а только о томъ, чтобы принуждать его къ увольненію министровъ, однажды выбранныхъ. Развѣ не очевидно, что въ томъ и другомъ случаѣ въ результатѣ будетъ одна и та же тиранія... А съ другой стороны, вѣдь если вы будете имѣть право заставить короля уволить настоящихъ его министровъ, то, очевидно, вы будете имѣть то же самое право и по отношенію къ ихъ преемникамъ и вы, въ концѣ концовъ, по необходимости, придете къ такому положенію вещей, при которомъ король окажется вынужденнымъ назначать министрами людей, которые будутъ ему указываться организованнымъ большинствомъ въ качествѣ лицъ, единственно достойныхъ довѣрія палаты... Правительственная система хартіи вовсе не такова... Палаты обсуждаютъ и вотируютъ предлагаемые имъ законы, онѣ могутъ даже умолять короля о внесеніи закона, необходимость котораго кажется имъ очевидной, но тѣмъ и ограничивается и должно въ условіяхъ добраго порядка, ограничиваться ихъ воздѣйствіе на ходъ государственныхъ дѣлъ.

Власть по существу законодательная, палаты не имѣютъ никакого вліянія на управленіе, которое цѣликомъ сосредоточено въ рукахъ монарха. При этихъ условіяхъ не ясно ли, что всякое вмѣшательство въ выборъ правительственныхъ агентовъ было бы со стороны палаты настоящимъ вторженіемъ въ область правительства, преступнымъ покушеніемъ на королевскую пре-

роративу и угрожало бы самымъ погубнымъ замѣшательствомъ въ государствѣ [40]).

Сторонники парламентарнаго режима были въ своихъ возраженіяхъ министрамъ очень категоричны. Они выводили принципы парламентаризма изъ духа конституціонныхъ началъ и стремились доказать ихъ совмѣстимость съ независимостью королевской власти.

— Мы въ точности соблюли,—говорилъ депутатъ Дюпенъ,— основные принципы конституціоннаго порядка. Этотъ порядокъ видитъ въ сотрудничествѣ палаты съ министерствомъ необходимое условіе правильнаго хода государственныхъ дѣлъ. Вамъ говорятъ, что формы конституціоннаго правленія принимаются, но тогда нужно принять и его необходимыя послѣдствія. Конституціонный режимъ—это режимъ гармоніи и режимъ большинства.

Но намъ возражаютъ, что мы стѣсняемъ прерогативу монарха, ставя его передъ дилеммой—или увольненіе министровъ, или роспускъ палаты... Я утверждаю, что этого нѣтъ ни въ буквѣ, ни въ духѣ адреса. Адресъ не покушается на свободу короля; онъ констатируетъ фактъ и предоставляетъ высокой мудрости монарха заботу объ устраненіи зла [41]).

— Министерство поставило только одну половину вопроса,— говорилъ Бенжамэнъ Констанъ, остававшійся вѣрнымъ своимъ англійскимъ образцамъ.—Роспускъ палаты разрѣшаетъ всѣ недоумѣнія. Мы отнюдь не думаемъ предписывать законъ монарху. Мы съ почтеніемъ говоримъ ему: теперешніе министры не пользуются нашимъ довѣріемъ, мы думаемъ, что они не пользуются и довѣріемъ Франціи; рѣшеніе принадлежитъ вашему величеству,—благоволите обратиться къ вашему народу, чтобы свободные выборы показали, кто изъ насъ ошибается, министры или мы [42]).

16 марта, по отклоненіи всѣхъ поправокъ, адресъ былъ принятъ большинствомъ 221 голоса противъ 181 [43]), а 18-го Ройе-Колларъ, во главѣ депутаціи палаты, прочелъ его Карлу X. Заключительная часть этого историческаго „адреса 221-го“ гласила слѣдующее:

---

[40]) Archives parlementaires, ibidem, p. 581.
[41]) Archives parlementaires, ibidem, p.p. 583—584.
[42]) Archives parlementaires, ibidem, p. 580.
[43]) Archives parlementaires ibidem, p. 607.

— Государь! Хартія, которою мы обязаны вашему августѣйшему предшественнику и коей благодѣянія ваше величество имѣете твердое намѣреніе укрѣпить, предоставляетъ народу право участія въ рѣшеніи государственныхъ дѣлъ. Это участіе должно было быть и оно, дѣйствительно, является косвеннымъ, мудро ограниченнымъ, заключеннымъ въ точно установленные предѣлы, нарушенія которыхъ мы никогда не потерпимъ. Но оно положительно въ своихъ результатахъ, ибо оно дѣлаетъ необходимымъ условіемъ правильнаго теченія государственныхъ дѣлъ постоянное согласіе между политическими видами вашего правительства и желаніями вашего народа. Государь, наша вѣрность, наша преданность повелѣваютъ намъ сказать, что этого согласія не существуетъ.

Да разсудитъ высокая мудрость вашего величества между людьми, не знающими этого спокойнаго, лояльнаго народа, и нами, приносящими вамъ съ глубокимъ убѣжденіемъ жалобы цѣлой націи, ревнующей объ уваженіи и довѣріи своего короля. Ваши монаршія прерогативы даютъ вамъ средства обезпечить между властями государства ту конституціонную гармонію, которая является первымъ и необходимымъ условіемъ могущества престола и величія Франціи“ [44]).

На другой же день, 19-го марта, сессія парламента была прервана и вслѣдъ за тѣмъ палата депутатовъ распущена. Однако, выборы оказались неудачными для правительства, „партія 221-го“ вернулась въ палату, усиленная до 270 человѣкъ. Тогда Карлъ X, освободившій тѣмъ временемъ министерство отъ наиболѣе умѣренныхъ его членовъ, рѣшился на государственный переворотъ. 26 іюля были опубликованы со ссылкой на ст. 14 хартіи, которая предоставляла королю право издавать указы, необходимые для безопасности государства, знаменитые „іюльскіе ордонансы“. Тремя наиболѣе существенными изъ нихъ распускалась только что избранная и еще не собранная палата депутатовъ, измѣнялся въ благопріятномъ для реакціонныхъ землевладѣльческихъ круговъ смыслѣ избирательный законъ и возстановлялась предварительная цензура. Тѣмъ самымъ былъ поданъ сигналъ къ возстанію, и дальнѣйшая борьба между парламентарной партіей и монархіей Бурбоновъ

[44]) Archives parlementaires, ibidem, p.p. 618—619.

велась уже на улицахъ Парижа. Послѣ трехдневнаго боя побѣда осталась за парламентаристами. „Депутаты присутствовавшіе въ Парижѣ", назначили герцога Людовика-Филиппа Орлеанскаго, представителя младшей линіи Бурбоновъ, „намѣстникомъ королевства". Затѣмъ 7 августа они объявили тронъ вакантнымъ и послѣ принятія герцогомъ Орлеанскимъ произведенныхъ ими измѣненій въ текстѣ хартіи, возвели его на престолъ подъ именемъ Людовика-Филиппа I, короля французовъ [45]).

---

3. Если, съ точки зрѣнія соціальной, іюльскую революцію можно характеризовать какъ революцію буржуазныхъ классовъ, стремившихся отвоевать власть у аграрно-феодальныхъ круговъ, то, съ точки зрѣнія конституціонной, она характеризуется, какъ революція, произведенная сторонниками парламентарнаго режима противъ идеологовъ и защитниковъ сильной и независимой королевской власти. Въ области конституціонныхъ отношеній, въ іюлѣ 1830 года одержали верхъ ученія и формулы парламентаризма, въ томъ видѣ, какъ они были введены въ обиходъ французской политической жизни Констаномъ и Тьеромъ.

Формальное закрѣпленіе парламентарныхъ началъ въ нормахъ писаннаго права въ 1830 году не имѣло мѣста. Предпринятый палатой депутатовъ пересмотръ хартіи 1814 года, поскольку онъ коснулся вопроса о положеніи министровъ и объ ихъ отношеніяхъ къ королю и къ парламенту, свелся исключительно къ болѣе широкой и общей формулировкѣ принципа министерской отвѣтственности. Если же при такомъ сохраненіи въ неприкосновенности старыхъ текстовъ, сразу измѣнился способъ ихъ пониманія

---

[45]) Подробности объ этихъ событіяхъ см. у Н. И. Карѣева Исторія Западной Европы въ Новое Время, т. V, стр. 32—48, ср. также Жоржъ Вейль, Исторія республиканской партіи во Франціи, русской переводъ, 1906, стр. 20—29.

и примѣненія, то причинъ тому нужно, очевидно, прежде всего искать въ существенно измѣнившемся въ 1830 году во Франціи положеніи монарха. Это измѣненіе въ свою очередь явилось результатомъ едва ли не единственнаго въ новѣйшее время подражательнаго историческаго процесса, преднамѣренно и планомѣрно инсценированнаго съ опредѣленными политическими цѣлями иниціаторами и руководителями іюльской революціи. Еще въ концѣ 20-хъ годовъ среди парламентарной оппозиціи образовазась партія „орлеанистовъ", пропагандировавшая замѣну на престолѣ Карла X герцогомъ Людовикомъ-Филиппомъ „Орлеанскимъ", фамильныя традиціи и личныя склонности котораго сближали его съ буржуазіей. Однако, не одни только личныя свойства этого представителя младшей линіи королевскаго дома дѣлали его наиболѣе желательнымъ для парламентаристовъ кандидатомъ на королевскій престолъ. Выставляя его кандидатуру они вдохновлялись опредѣленнымъ политическимъ расчетомъ. Изъ знакомства съ исторіей англійскаго парламентаризма орлеанисты почерпнули убѣжденіе, что переломъ въ этой исторіи отъ упорной борьбы короны противъ притязаній парламента къ полному признанію этихъ притязаній находился въ причинной связи съ замѣной на англійскомъ престолѣ въ 1688 году монарха, производившаго свои права и титулы отъ Бога, монархомъ, получившимъ корону отъ народа и парламента. Группа активныхъ парламентаристовъ объединившихся вокругъ газеты „National", и задумала воспроизвести этотъ мирный переворотъ во Франціи и выработала его программу: низложеніе Карла X, какъ представителя божественнаго права Бурбоновъ, возведеніе на престолъ герцога Орлеанскаго постановленіемъ парламента и — въ параллель англійскому биллю о правахъ—принятіе имъ пересмотрѣнной парламентомъ хартіи [46]). Программа эта была выполнена, и расчетъ ея авторовъ оправдался. На престолѣ

---

[46]) См. въ особенности Bonnefon, Le régime parlementaire sous la Restauration

Франціи оказался новый монархъ, именовавшій себя не „Божьею милостью королемъ Франціи", а „Божіею милостью и волею народной королемъ французовъ". Хартія утратила свойства октроированной конституціи. Послѣ свободнаго пересмотра ея палатой она пріобрѣла свойства конституціи парламентскаго происхожденія, предложенной королю въ качествѣ условія занятія престола и имъ принятой. Принявъ ее изъ рукъ парламента и присягнувъ ей, Людовикъ-Филиппъ принялъ ее со всѣми ея неписанными послѣдствіями и выводами. Революція 1830 года началась споромъ между короной и парламентомъ. Въ концѣ концовъ и плоды ея пожалъ прежде всего парламентъ [47]).

Такимъ образомъ періодъ времени отъ 1830 по 1848 годъ, періодъ Іюльской Монархіи можетъ быть названъ періодомъ „классическаго парламентаризма" во Франціи. Основное начало парламентарнаго строя, какъ оно было выражено въ „адресѣ 221-го", ни разу не нарушалось въ этомъ періодѣ. Формы же его осуществленія развивались и закрѣплялись, такъ что именно въ это время доразвились изъ заложенныхъ еще въ эпоху Реставраціи зачатковъ тѣ своеобразные парламентскіе навыки и обычаи, которые навсегда остались характерными спеціально для французскаго парламентаризма. Такъ, въ Іюльскую Монархію уже вполнѣ отчетливо сказалась свойственная французскому министерству непомѣрная чувствительность къ малѣйшимъ манифестаціямъ чувствъ палаты депутатовъ по отношенію къ нему, выражавшаяся, какъ и теперь, въ необыкновенномъ изобиліи, въ палатѣ продолжительныхъ, сложныхъ и горячихъ преній объ условіяхъ образованія кабине-

---

[47]) По исторіи Франціи въ этомъ періодѣ см. Hillebrand, Geschichte Frankreichs, Thureau-Dangin, Histoire de la monarchie de Juillet, L. Blanc Histoire de dix ans (1830—1840) и соотвѣтствующія главы въ указанныхъ сочиненіяхъ Н. И. Карѣева и Сеньобоса. Характеристику парламентаризма Іюльской Монархіи см. у Dupriez, Les ministres, t. II, p.p. 300—308, доктринарное отраженіе тконституціонныхъ идей этого періода у Hello, Du régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel.

товъ и объ общемъ направленіи ихъ политики [48]). Прежде всего пренія эти естественно возникали при обсужденіи отвѣтныхъ адресовъ на тронную рѣчь. Но они возбуждались и цѣлымъ рядомъ другихъ поводовъ. Ихъ провоцировали охотно сами министры своими политическими заявленіями и деклараціями. Ихъ вызывали члены палаты частыми вопросами и запросами [49]). Въ этомъ же классическомъ для французскаго парламентаризма періодѣ опредѣлилась и та типичная внѣшняя его особенность, которая наиболѣе рѣзко отличаетъ его отъ парламентаризма англійскаго,—его суетливость, шумливость, отсутствіе въ немъ спокойной, уравновѣшенной размѣренности. Само собою разумѣется, это явленіе тѣсно связано съ другимъ, тоже типичнымъ для французскаго парламентарнаго режима и тоже выяснившимся уже въ годы Іюльской Монархіи,—съ наличностью во французскомъ парламентѣ,

---

[48]) Ср. заявленіе министра внутреннихъ дѣлъ Тьера въ засѣданіи палаты депутатовъ 6 декабря 1834 года: „Уважающее себя министерство не станетъ ждать, чтобы палата отвергла какой-нибудь его законопроектъ, оно не станетъ ждать, чтобы палата отказала ему въ бюджетѣ. На такой кризисъ было готово итти министерство Полиньяка, но люди, уважающіе себя, никогда не потерпятъ, чтобы дѣло зашло такъ далеко. Достаточно простого намека, простого сомнѣнія насчетъ неблагожелательнаго отношенія къ нимъ палаты, и министры должны озаботиться выясненіемъ положенія и удалиться въ отставку, если того требуютъ обстоятельства. Это щепетильность, милостивые государи, но это щепетильность благородная". Archives parlementaires, 2 série, t. XCI, p. 194.

[49]) Ср., напримѣръ, дебаты объ отвѣтномъ адресѣ 9—16 августа 1831 года, при кабинетѣ Перье, Archives parlementaires, 2 série t. LXIX, p.p. 67—265, или 4—19 января 1839 при министерствѣ Молэ, Moniteur Universel, 1839, p.p. 19—132; дебаты по вопросу о секретныхъ фондахъ, вотированіе которыхъ въ суммѣ, требуемой правительствомъ, разсматривалось какъ выраженіе ему довѣрія,—27—29 апрѣля 1835 года, при министерствѣ де-Брольи, Archives parlementaires, 2 série, t. XCV, p.p. 285—304, 24—25 марта 1836 года при министерствѣ Тьера, Archives parlementaires, 2 série, t. CI, p. 254, 2—6 мая 1837 года при министерствѣ Молэ, Moniteur Universel, 1837, p.p. 1071—1108; многочисленные другіе примѣры аналогичныхъ дебатовъ можно найти на страницахъ Archives parlementaires и Moniteur.

вмѣсто немногихъ крупныхъ національныхъ партій, многочисленныхъ мелкихъ измѣнчивыхъ группъ и фракцій мѣстнаго, а иногда и просто личнаго характера. Этою дробностью и текучестью французскихъ партій объясняется также и то явленіе, что, свергая легко и часто министерства, французскій парламентъ оказываетъ менѣе рѣшительное и опредѣляющее вліяніе на процессъ сформированія ихъ, почему въ образованіи парламентарныхъ кабинетовъ глава государства во Франціи не только можетъ, но и вынужденъ проявлять сравнительно много личной иниціативы. Эта особенность французскаго парламентаризма, которая иногда даетъ даже поводъ къ утвержденіямъ, будто во Франціи, какъ, впрочемъ, и въ большинствѣ другихъ латинскихъ странъ, парламентъ не столько „назначаетъ“, сколько „смѣщаетъ“ министерства, также наблюдалась въ эпоху Іюльской Монархіи [50]).

Впрочемъ, въ этомъ отношеніи слѣдуетъ 18-ти лѣтній періодъ ея существованія дѣлить на двѣ части. За первыя десять лѣтъ царствованія Людовика-Филиппа, можно насчитать до 15 министерствъ. Первое министерство Іюльской Монархіи состояло, въ общемъ, изъ лицъ, входившихъ въ составъ временнаго правительства, и не было кабинетомъ въ настоящемъ смыслѣ слова. Оно не было политически однородно, во главѣ его не стоялъ премьеръ-министръ, и король, которому герцогъ де-Брольи откровенно совѣтовалъ „не спѣшить играть въ парламентарный режимъ по всѣмъ правиламъ“, былъ самъ своимъ первымъ министромъ. Однако, вскорѣ въ странѣ и парламентѣ намѣтились два типа внутренной политики, политика „движенія“, стремившаяся къ дальнѣйшему развитію представительнаго строя, и политика „сопротивленія“, пропагандировавшая остановку на завоеванныхъ въ іюлѣ 1830 года

[50]) Характеристику двухъ наиболѣе крупныхъ дѣятелей Іюльской Монархіи, Гизо и Тьера, см. у Jules Simon, Thiers, Guizot, Rémusat. Непретендующія на научность, но занимательныя картины политическихъ нравовъ Іюльской Монархіи можно найти у Henri d'Almeiras, La vie parisienne sous Louis-Philippe.

конституціонныхъ позиціяхъ. Министерство подверглось преобразованіямъ, консервативные элементы стали покидать его, и 2 ноября 1830 года сформировался кабинетъ Лаффита. Это было „либеральное“ министерство, министерство партіи „движенія“. Оно просуществовало до марта 1831 года, когда его смѣнило министерство Казимира-Перье, представлявшее политику „сопротивленія“. Кабинетъ Перье, былъ весьма однороднымъ и сплоченнымъ министерствомъ, съ настоящимъ премьеромъ во главѣ, державшимся очень твердо и независимо. 16 мая 1832 года Перье скончался. Кабинетъ его остался у власти съ прежней программой, но въ довольно безформенномъ состояніи, безъ предсѣдателя, неавторитетный и слабый. Только 11 октября того же года королю опять удалось организовать сильное министерство, подъ номинальнымъ предсѣдательствомъ военнаго министра маршала Сульта и при участіи трехъ виднѣйшихъ политическихъ дѣятелей Іюльской Монархіи, де-Брольи, Тьера и Гизо, прозванное „министерствомъ всѣхъ талантовъ“. Оно продержалось около двухъ лѣтъ. Въ іюлѣ 1834 года Сультъ вышелъ въ отставку, подъ вліяніемъ происковъ Тьера и Гизо. Де-Брольи уже передъ тѣмъ покинулъ ихъ, и министерство Тьера и Гизо сохранилось подъ предсѣдательствомъ новаго военнаго министра Жерара. Въ октябрѣ того же года вышелъ въ отставку и Жераръ, и тогда наступилъ одинъ изъ обычныхъ для Іюльской Монархіи затяжныхъ министерскихъ кризисовъ, ознаменовавшійся, между прочимъ, назначеніемъ „министерства трехъ дней“ подъ предсѣдательствомъ герцога Бассано [51]). Наконецъ, въ ноябрѣ кризисъ разрѣшился опять таки возстановленіемъ кабинета Тьера—Гизо съ военнымъ министромъ Мортье во главѣ. Но и этотъ кабинетъ оказался нежизнеспособнымъ, и уже 12 марта 1835 года его смѣнила новая министерская комбинація подъ предсѣдательствомъ де-Брольи и при неизбѣжномъ участіи Тьера и Гизо. У этого кабинета были задатки „большого министерства“ въ духѣ мини-

[51]) Thureau-Dangin, Histoire, t. II, p.p. 267—276.

стерства Перье, но менѣе, чѣмъ черезъ годъ онъ въ февралѣ 1836 года былъ опрокинутъ большинствомъ въ 2 голоса на инцидентѣ, вызванномъ неудачнымъ выступленіемъ министра финансовъ Гюмана [52]). У власти сталъ Тьеръ оказавшійся вынужденнымъ черезъ семь мѣсяцевъ, вслѣдствіе разногласій съ королемъ, подать въ отставку. На этотъ разъ Людовикъ-Филиппъ сдѣлалъ попытку обойтись безъ той группы „министраблей“, которые обыкновенно при немъ дѣлили между собой портфели, и поручилъ образованіе новаго кабинета своему личному другу Молэ. Молэ обратился, главнымъ образомъ, къ элементамъ „средней партіи“, но привлекъ въ свое министерство и Гизо. Въ апрѣлѣ 1837 года Гизо разошелся съ Молэ, и тотъ преобразовалъ свой кабинетъ, сдѣлавъ его уже совершенно чуждымъ обоимъ центрамъ палаты. Вліятельные центры не замедлили объявить ему войну, и послѣ роспуска палаты и общихъ выборовъ въ декабрѣ 1838 года, парламентская коалиція, руководимая Тьеромъ и Гизо начала свой знаменитый походъ противъ Молэ, какъ представителя „личнаго режима“. Вскорѣ Молэ вновь прибѣгъ къ роспуску палаты и 8 марта 1839 года, получивъ извѣстіе о своемъ пораженіи на выборахъ, окончательно удалился отъ власти. Послѣдовалъ опять продолжительный кризисъ, растянувшійся на цѣлыхъ два мѣсяца и тоже ознаменовавшійся назначеніемъ „временнаго“ кабинета. Кризису былъ положенъ конецъ республиканскими безпорядками 12 мая, вызвавшими спѣшное образованіе кабинета Сульта. Кабинетъ этотъ палъ въ февралѣ 1840 года вслѣдствіе того, что палата депутатовъ отклонила законопроекъ о назначеніи содержанія герцогу Немурскому [53]). Затѣмъ съ марта по конецъ октября было второе министерство Тьера, и на этотъ разъ вышедшаго въ отставку изъ за разногласій съ королемъ въ области внѣшней поли-

---

[52]) Требованіе министерства объ отсрочкѣ обсужденія вопроса о конверсіи рентъ, вызвавшаго уже отставку Гюмана, было отвергнуто большинствомъ 194 голосовъ противъ 192. Archives parlementaires, 2 série, t. C, p. 233.

[53]) Moniteur Universel, 1840, p. 342.

тики, а съ 29 октября 1840 года началось многолѣтнее правленіе Гизо.

Въ кабинетѣ 29 октября Гизо формально не занималъ поста предсѣдателя совѣта министровъ, онъ былъ въ немъ министромъ иностранныхъ дѣлъ, званіе же премьера принадлежало Сульту. Только въ 1847 году престарѣлый маршалъ удалился на покой, и Гизо формально занялъ мѣсто, соотвѣтствовавшее его дѣйствительному положенію въ министерствѣ. Во всякомъ случаѣ, это министерство не напрасно извѣстно въ исторіи Франціи, какъ министерство Гизо. Гизо былъ его фактическимъ руководителемъ, онъ же былъ иниціаторомъ и режиссеромъ политической системы, сдѣлавшей возможнымъ пребываніе этого правительства у власти въ продолженіе болѣе чѣмъ семи лѣтъ. Эта система вполнѣ удовлетворяла внѣшнимъ требованіямъ парламентаризма и, практикуя ее, Гизо имѣлъ возможность считать себя вѣрнымъ началамъ парламентарнаго режима. Въ правительственной программѣ Гизо были и забота о политической солидарности кабинета, и желаніе опираться на прочное и однородное парламентское большинство, и стремленіе поддерживать конституціонную гармонію между короной и парламентомъ путемъ полнаго признанія и осуществленія принципа министерской отвѣтственности. Отстаивая въ спорѣ съ Тьеромъ право монарха на „активную и реальную роль“ въ правительствѣ, онъ обставлялъ выполненіе этой роли всѣми парламентарными гарантіями, обусловливая проведеніе монархомъ его „личныхъ идей“ необходимостью всегда находить министерство, готовое принимать на себя отвѣтственность за нихъ и способное доставлять имъ поддержку парламентскаго большинства [54]). Но порокъ системы Гизо заключался въ томъ, что, сознательно или безсознательно слѣдуя англійскимъ образцамъ XVIII вѣка, онъ вмѣсто того, чтобы отправляться отъ большинства къ правительственной политикѣ, отправлялся отъ своей политики къ большинству и искусственно создавалъ его для себя, воздѣйствуя путемъ

---

[54]) Esmein, Elememts, p.p. 155—156.

избирательнаго подкупа на избирателей и путемъ подкупа парламентскаго на депутатовъ. Система функціонировала съ внѣшней стороны превосходно. Подавленное фигурой Гизо, его министерство было неизмѣнно однородно, и конфликтовъ со всегда готовымъ большинствомъ у него не случалось. Но, въ концѣ концовъ, вся „система"—и большинство, и правительство—повисла въ воздухѣ, лишенная всякихъ связей съ реальною жизнью и со всѣхъ сторонъ окруженная оставшимися для нея невѣдомыми и непонятными оппозиціонными силами. Въ февралѣ 1848 года Гизо внезапно свалился въ образовавшуюся у него подъ ногами пропасть, увлекая въ нее съ собой и тронъ Людовика-Филиппа.

---

4. Періодъ расцвѣта французскаго парламентарнаго строя длился недолго. Съ 1848 года начинаются во Франціи сумерки парламентаризма. О правильномъ функціонированіи его естественно нечего было думать, пока исполнительная власть находилась сначала въ рукахъ избранной Учредительнымъ Собраніемъ комиссіи изъ пяти членовъ, затѣмъ — въ рукахъ генерала Кавеньяка. Вопросъ о дальнѣйшемъ направленіи конституціоннаго развитія Франціи всталъ на очередь только тогда, когда Собраніе приступило къ выработкѣ республиканской конституціи [55]).

Въ то время, однако, парламентаризмъ считался по общему правилу органически связаннымъ съ монархическимъ строемъ и въ ряду тѣхъ конституціонныхъ доктринъ, которыя оказали вліяніе на конституцію 1848 года, идеѣ парламентарной республики, въ современномъ смыслѣ слова, не было мѣста. Основной споръ въ нѣдрахъ Собранія

---

[55]) Для этого періода см. Spuller Histoire parlementaire de la seconde République, Даніель Стернъ Исторія революціи 1848 года русскій переводъ, 1907, Barthélemy Le role du pouvoire exécutif, p.p. 577—595, Esmein, Elements, p.p. 156—160, Dupriez, Les ministres, t. II, p.p. 308—312, и соотвѣтствующія главы у Сеньобоса и Н. И. Карѣева.

шелъ по вопросу объ организаціи исполнительной власти на началахъ совершеннаго подчиненія ея полновластному представительному собранію или на началахъ возможной ея независимости и самостоятельности. Первая тенденція нашла свое выраженіе въ извѣстной резолюціи Жюля Грэви, предлагавшаго делегировать исполнительную власть гражданину, получающему званіе предсѣдателя совѣта министровъ, избираемому Національнымъ Собраніемъ на неопредѣленное время и всегда смѣняемому. Вторая, въ концѣ концовъ, одержавшая верхъ, оріентировала конституціонную работу Собранія къ строю американскаго дуалистическаго режима строгаго раздѣленія властей. Провозгласивъ раздѣленіе властей „первымъ условіемъ свободнаго правленія", конституція 1848 года вполнѣ послѣдовательно и опять таки согласно американскому образцу вручила законодательную власть Собранію и исполнительную власть президенту, одинаково избираемымъ всенароднымъ голосованіемъ. Живучесть парламентарныхъ навыковъ во Франціи сказалась, однако, въ томъ, что установивъ, съ одной стороны, систему раздѣленія и независимости властей, Учредительное Собраніе въ то же время внесло въ нее нѣсколько ограниченій и смягченій. Такъ, повидимому, логика американскаго режима требовала бы, чтобы независимый носитель исполнительной власти, получающій свои полномочія непосредственно отъ народа президентъ республики былъ бы одинъ сдѣланъ лично отвѣтственнымъ за всю дѣятельность правительства, съ устраненіемъ отвѣтственности свободно имъ назначаемыхъ и увольняемыхъ и только отъ него зависимыхъ министровъ. Конституція 1848 года и провозглашала президента отвѣтственнымъ, но на ряду съ этимъ она установляла и отвѣтственность министровъ и требовала для всѣхъ актовъ президента, кромѣ тѣхъ, которыми онъ назначаетъ и увольняетъ министровъ, министерской скрѣпы. Опять таки въ направленіи не обособленія, а сближенія властей и установленія между ними извѣстнаго взаимодѣйствія шли тѣ постановленія конституціи, которыя допускали совмѣстимость званія члена Собранія съ должностью министра, предоставляли

президенту право законодательной инициативы, осуществляемой черезъ посредство министровъ, а этимъ послѣднимъ разрѣшали присутствовать въ засѣданіяхъ Собранія и участвовать въ преніяхъ его. Совершенно очевидно, что такимъ образомъ въ конституціи 1848 года оказывались заложенными двѣ противорѣчивыхъ тенденціи, исходомъ борьбы между которыми и должно было опредѣлиться дальнѣйшее конституціонное развитіе Франціи [56]).

Сначала это развитіе склонилось какъ будто въ сторону традиціонныхъ формъ парламентаризма. Первыя два министерства принца-президента были образованы въ соотвѣтствіи съ большинствомъ собранія подъ предсѣдательствомъ Одилона Барро, бывшаго вождя династической оппозиціи при іюльской Монархіи. Но уже 31 октября 1849 года Людовикъ-Наполеонъ вступилъ въ открытый конфликтъ съ парламентарными началами. Уволивъ министерство Барро и замѣнивъ его кабинетомъ изъ преданныхъ его личной политикѣ людей, онъ обратился въ этотъ день къ собранію съ посланіемъ, въ которомъ утверждалъ свое право свободно назначать и увольнять министровъ, ссылаясь на то, что Франція ищетъ руководительства себѣ въ волѣ „избранника 10 декабря“ и что воля эта можетъ успѣшно проявляться только при наличности „полнаго согласія въ идеяхъ, взглядахъ и убѣжденіяхъ“ между президентомъ и его министрами. Приглашая, въ то же время, собраніе присоединиться къ этому желанію народа, „нашедшему себѣ выраженіе въ актѣ избранія носителя исполнительной власти“, принцъ-президентъ предъявлялъ, очевидно, притязаніе на нѣчто даже большее, чѣмъ простая независимость главы исполнительной власти въ выборѣ министровъ и предуказаніи имъ извѣстнаго направленія политики; онъ притязалъ уже на прямое преобладаніе надъ парламентомъ. Однако, назначенные имъ министры, съ своей стороны, не пожелали укрываться за президентомъ, и въ сношеніяхъ

---

[56]) Обо всемъ этомъ см. въ особенности у Barthélemy, Le rôle du pouroir exécutif, p.p. 579—590.

своихъ съ законодательнымъ собраніемъ не уклонялись отъ несенія отвѣтственности и искали у него одобренія и довѣрія. Такое неясное положеніе вещей тянулось до января 1851 года, когда оно вновь до чрезвычайности обострилось, вслѣдствіе такъ называемаго „инцидента Шангарнье". 9 января генералъ Шангарнье былъ уволенъ отъ должности командующаго войсками Парижа и національной гвардіей департамента Сены, несмотря на то, что непосредственно передъ тѣмъ образъ дѣйствій генерала былъ подвергнутъ обсужденію собранія, которое вотивировало ему довѣріе. „Инцидентъ Шангарнье" сталъ предметомъ новыхъ преній въ засѣданіяхъ собранія 15—18 января, въ которыхъ отвѣтственность за актъ увольненія приписывалась то только президенту республики, то только министрамъ, то президенту и министрамъ вмѣстѣ. Въ результатѣ собраніе, открыто становясь на сторону начала парламентаризма, приняло резолюцію порицанія по адресу министерства. Министры, какъ будто склоняясь передъ тѣмъ же началомъ, подали въ отставку. Принцъ-президентъ отставку кабинета принялъ и 24 января сообщилъ собранію, что лишенный, къ своему сожалѣнію, возможности составить министерскую комбинацію изъ элементовъ большинства „внушительнаго", но „случайнаго", онъ образовалъ „временное" „дѣловое" министерство. Неясность продолжала оставаться, но на дѣлѣ судьба республиканской конституціи была предрѣшена, имперія, по пророческому слову Тьера, была „готова". 2 декабря того же года послѣдовалъ государственный переворотъ, и 14 января 1852 года Франція получила отъ Людовика-Наполеона новую конституцію, въ которой парламентаризму не было и не могло быть мѣста. Въ новой конституціонной системѣ былъ законодательный корпусъ, избиравшійся даже всеобщею подачею голосовъ, но въ ней не было парламента. Франція во второй разъ стала неограниченной имперіей съ внѣшнимъ аппаратомъ конституціоннаго государства.

До 1860 года режимъ неограниченной имперіи оставался непоколебленнымъ. Съ этого года начинаютъ по-

являться признаки нѣкоторыхъ перемѣнъ. Императорскимъ декретомъ 24 ноября—11 декабря законодательному корпусу было предоставлено право ежегодно при открытіи сессіи вотировать адресъ въ отвѣтъ на тронную рѣчь. Въ то же время была учреждена новая разновидность министровъ безъ портфеля, участвовавшихъ въ засѣданіяхъ совѣта министровъ и предназначавшихся спеціально для того, чтобы совмѣстно съ членами государственнаго совѣта защищать передъ законодательнымъ корпусомъ правительственные законопроекты. Такъ намѣтились первыя скромныя формы взаимодѣйствія между правительствомъ и парламентомъ. Въ 1867 онѣ подверглись новому измѣненію. Институтъ отвѣтнаго адреса былъ упраздненъ, но зато законодательному корпусу было предоставлено, хотя и ограниченное, право запросовъ. Роль посредника между правительствомъ, сенатомъ и законодательнымъ корпусомъ была возложена на государственнаго министра, кромѣ того и прочіе министры получили право по особому каждый разъ уполномочію выступать передъ сенатомъ и законодательнымъ корпусомъ. 8 сентября 1869 года, когда Наполеонъ III уже окончательно рѣшился на эволюцію къ „либеральному“ режиму и велъ переговоры съ Эмилемъ Оливье объ образованіи парламентскаго министерства, послѣдовали новыя важныя конституціонныя реформы. Сенатъ былъ приближенъ къ роли верховной палаты, законодательный корпусъ получилъ право законодательной иниціативы, полное право запросовъ и всѣ традиціонныя бюджетныя полномочія, министрамъ, должность которыхъ была объявлена совмѣстимой со званіемъ члена законодательнаго корпуса и сената, и которымъ было дано право входа въ засѣданія обѣихъ палатъ. Эта реформа, несомнѣнно создававшая всѣ необходимыя для перехода къ парламентарному режиму конституціонныя предположенія, получила свое завершеніе въ конституціи 21 мая 1870 года, которая провозгласила начало отвѣтственности министровъ въ полномъ его объемѣ и окончательно преобразовала „охранительный“ сенатъ въ верхнюю

палату парламента [57]). Но новый опытъ парламентаризма, въ сочетаніи съ имперіей не могъ быть осуществленъ на дѣлѣ, такъ какъ уже 4 сентября седанская катастрофа положила конецъ имперіи Наполеона и начало третьей республики.

---

5. Эволюція къ парламентаризму, совершившаяся въ конституціонномъ законодательствѣ „либеральной имперіи", отнюдь не была случайнымъ явленіемъ, а находилась въ тѣснѣйшей связи съ настроеніями французскаго общества, въ которомъ опять обнаруживался повышенный интересъ къ парламентарному строю, какъ къ наиболѣе цѣлесообразной формѣ представительной системы. Двѣ популярнѣйшія книги изъ политической литературы этого періода „Vues sur le gouvernement de la France" герцога де-Брольи, бывшаго министра Іюльской Монархіи и „La France Nouvelle" блестящаго журналиста Прево-Парадоля, были посвящены именно пропагандѣ парламентаризма. Парламентарный режимъ рисовался въ нихъ, какъ укладъ отношеній между правительствомъ и парламентомъ, одинаково примѣнимый и къ представительной монархіи, и къ представительной республикѣ, „снимающій" рѣзкое противоположеніе республиканскаго и монархическаго принципа и такимъ образомъ какъ бы открывающій путь къ примиренію двухъ теченій политической мысли, со временъ Великой Революціи постоянно раздѣлявшихъ Францію на два лагеря [58]). Опытъ императорскаго парламентаризма не удался, но, когда въ февралѣ 1871 года въ Бордо собралось Національное Собраніе, оказавшееся полновластнымъ представителемъ „народнаго суверенитета", оно сразу, безъ колебаній, дебатовъ и какихъ-либо спеціальныхъ рѣшеній, пришло къ парламентарному укладу своихъ отношеній къ правительственной власти [59]).

---

[57]) Ср. Esmein, Eléments, p.p. 162—166, Duprriez, Les ministres, t. II, p.p. 312—319. Законодательные и конституціонные тексты, какъ всегда для Франціи, см. у Duguit et Monnier.

[58]) Ср. Barthélemy Le rôle du pouvoir exécutif, p.p. 596—604.

[59]) Литература по исторіи третьей республики очень обширна.

Національное Собраніе было, собственно говоря, избрано безъ всякихъ „учредительныхъ", конституціонныхъ задачъ. Оно созывалось для рѣшенія вопроса о продолженіи войны или заключеніи мира, соотвѣтственно съ этимъ и выборы въ него производились не на опредѣленной политической платформѣ, а исключительно по вопросу о войнѣ и дали съ политической точки зрѣнія пестрые результаты. 630 депутатовъ, избранныхъ 8 февраля (изъ общаго числа 768) состояли приблизительно изъ 30 бонапартистовъ, 200 республиканцевъ, распадавшихся на умѣренныхъ и радикальныхъ, и 400 монархистовъ, въ свою очередь дѣлившихся почти поровну на сторонниковъ парламентарной монархіи Орлеановъ и приверженцевъ легитимной монархіи Бурбоновъ. При такомъ составѣ Собранія естественно нечего было думать о приступѣ къ „учредительной работѣ". По выраженію Тьера, большинство Собранія желало монарха, но для единственнаго трона Франціи у него было цѣлыхъ три кандидата, и поэтому, когда 13 февраля правительство національной обороны, фактически управлявшее Франціей съ

См., прежде всего, Hanotaux Histoire de la France contemporaine, t.t. I—IV, Zévort Histoire de la troisième République, t.t. I—IV, de Marcère L'Assemblée nationale de 1871. Le gouvernement de M. Thiers, 1—2, его-же Histoire de la République de 1876 à 1879, Alphonse Bertrand Les origines de la troisieme République, Лоуэлль Правительства и политическія партіи въ государствахъ Западной Европы, русскій переводъ, 1905, и соотвѣтствующія главы у Сеньобоса и Н. И. Карѣева. Спеціально для президентства Тьера см., кромѣ того, — Jules Simon Le gouvernement de M. Thiers. t.t. I—II, P. F. Simon M. Thiers, chef du pouvoir exécutif, A. Thiers Notes et souvenirs, Belot Le pouvoir exécutit sous le gouvernement de M. Thiers. Для изученія эволюціи государственно-правовыхъ идей и формъ въ этомъ періодѣ особенно цѣнны Barthélemy Le rôle du pouvoir exécutif, p.p. 622—750, Lefebvre Etude sur les lois constitutionneles de 1875 Esmein Eléments, Dupriez Les Ministres, t. II, p.p. 319—461, курсы конституціоннаго права — Duguit Droit constitutionnel, Moreau Précis élémentaire de droit constitutionnel. Для новѣйшихъ событій парламентской и политической жизни—указанные выше ежегодники и особенно La vie politique dans les deux Mondes.

4 сентября, сложило свои полномочія въ руки законно избранныхъ народныхъ представителей, большинство сошлось на томъ, чтобы „отложить“ рѣшеніе конституціонной проблемы. Декретъ, которымъ Собраніе почти единогласно делегировало 17 февраля исполнительную власть Адольфу Тьеру, бывшему министру Людовика-Филиппа, почтенному одновременнымъ избраніемъ въ 26 департаментахъ, былъ редактированъ слѣдующимъ образомъ:

„Національное Собраніе, въ качествѣ носителя суверенной власти, имѣя въ виду необходимость немедленно же, не выжидая рѣшенія вопроса о государственномъ строѣ Франціи, озаботиться организаціей правительства и подготовить веденіе переговоровъ, постановляетъ:

Г. Тьеръ назначается главой исполнительной власти Французской Республики. Онъ будетъ осуществлять свои функціи подъ контролемъ Національнаго Собранія и при содѣйствіи министровъ, которыхъ онъ назначитъ и въ совѣтѣ которыхъ онъ будетъ предсѣдательствовать“ [60]).

Созданная такимъ образомъ организація была, очевидно, условна и элементарна. Собраніе откладывало „окончательный“ выборъ между монархіей и республикой, но фактически существующимъ строемъ Франція продолжала оставаться республика. По желанію самаго Тьера, республика была упомянута въ декретѣ о его назначеніи, правительство дѣйствовало отъ ея имени, упоминавшагося на всѣхъ афишахъ, бланкахъ и другихъ оффиціальныхъ бумагахъ. Тьеръ былъ, однако, очень далекъ отъ положенія и роли настоящаго главы государства. Онъ носилъ скромныя званія „главы исполнительной власти“ и „предсѣдателя совѣта министровъ“ [61]), и дѣйствительно вмѣстѣ со своимъ министерствомъ, образованнымъ цѣликомъ изъ депутатовъ, занимался активной администраціей, въ то же время повседневно принимая живѣйшее участіе въ работахъ Національнаго Собранія.

---

[60]) Annales de l'Assemblée nationale, t. I, p. 64.
[61]) Ср. Annales, ibidem, p.p. 73, 280, 289 и т. д.

Послѣ заключенія мира и подавленія возстанія Коммуны, въ странѣ яснѣе намѣтился поворотъ къ республикѣ, и вмѣстѣ съ ней началъ эволюціонировать къ республикѣ и Тьеръ. Дополнительные выборы 2 іюля, когда изъ 111 депутатовъ было избрано 100 республиканцевъ, не могли не произвести на него большого впечатлѣнія. Въ августѣ Тьеръ сталъ настаивать передъ Собраніемъ на болѣе точномъ опредѣленіи его положенія. Съ 15 апрѣля на разсмотрѣніи Собранія находился проектъ депутата Ривэ о присвоеніи Тьеру на три года званія президента республики. Этотъ проектъ и былъ теперь поставленъ на очередь и, принятый съ измѣненіями Собраніемъ 31 августа онъ составилъ такъ называемую „конституцію Ривэ“ [62]). Главнѣйшее внесенное въ него измѣненіе заключалось въ томъ, что, вмѣсто предоставленія Тьеру званія президента на опредѣленный (трехлѣтній) срокъ, эта „конституція“, присваивая главѣ исполнительной власти званіе президента французской республики, поручала ему осуществленіе „подъ контролемъ Національнаго Собранія делигированныхъ ему декретомъ 17 февраля функцій, впредь до окончанія Собраніемъ своихъ работъ“. Въ виду того, однако, что законъ 31 августа подтверждалъ начало отвѣтственности президента передъ Собраніемъ, было очевидно, что при пониманіи этой отвѣтственности въ смыслѣ политической зависимости отъ большинства, полномочія Тьера могли прекратиться и не одновременно съ прекращеніемъ существованія Собранія. „Конституція Ривэ“ сохраняла за президентомъ республики право участвовать въ преніяхъ Собранія, но стремилась придать его выступленіямъ нѣсколько большую торжественность и требовала поэтому, чтобъ о каждомъ такомъ выступленіи былъ предупреждаемъ особымъ посланіемъ предсѣдатель Собранія. Все это не мѣшало ей, наконецъ, на ряду съ отвѣтственностью президента „организовать“ и отвѣтственность министровъ. Она требовала отъ всякаго акта президента министерской

---

[62]) Annales de l'Assemblée nationale, t. V, p.p. 257—270.

скрѣпы, и объявляла министровъ и совѣтъ министровъ отвѣтственными передъ Собраніемъ.

Отдавая дань своему новому конституціонному положенію, Тьеръ учредилъ должность вице-предсѣдателя совѣта министровъ, на которую былъ назначенъ Дюфоръ. Но онъ продолжалъ считать себя активнымъ руководителемъ всей правительственной дѣятельности, лично за нее отвѣтственнымъ, всячески отвергая роль безотвѣтственнаго квази-монарха. Въ засѣданіи 29 ноября 1872 года при обсужденіи вопроса объ избраніи комиссіи для выработки закона объ отвѣтственности министровъ, Тьеръ самъ съ большою опредѣленностью характеризовалъ своеобразный режимъ этого республиканскаго парламентаризма, какъ онъ его себѣ тогда представлялъ.

— При республикѣ,—говорилъ онъ,—вотъ въ чемъ состоитъ парламентарная система: это глава государства, находящійся въ постоянныхъ сношеніяхъ съ народнымъ собраніемъ, который объясняется съ нимъ, старается убѣдить его и, если не успѣваетъ въ этомъ, выходитъ въ отставку.

При республикѣ вотъ въ чемъ еще состоитъ парламентарная система: это министры, которые, какъ то было прекрасно сказано моимъ краснорѣчивымъ другомъ, г. хранителемъ печати, всегда находятся у васъ подъ рукой и которые, при первомъ выраженіи вами порицанія имъ, удаляются и отказываются отъ своихъ портфелей.

Что касается меня, то я, со своей стороны, всегда стараюсь тщательно слѣдовать указаніямъ, даваемымъ вами въ вашихъ вотумахъ [63]).

Дѣйствительно, во все время пребыванія Тьера у власти, эти два начала парламентарной зависимости отъ большинства Собранія и лично самого президента республики и его министровъ уважались самымъ тщательнымъ образомъ. Министры Тьера неоднократно связывали свое пребываніе у власти съ тѣмъ или инымъ рѣшеніемъ того или другого вопроса, то есть ставили такъ называемый „вопросъ о портфелѣ“, и потерпѣвъ пораженіе, подавали въ

[63]) Annales de l'Assemblée nationale, t. XIV, p. 300.

отставку [64]). Но въ то же время всякій разъ, когда рѣчь шла о мѣропріятіи, затрагивавшемъ общую политику правительства или почему-либо близко интересовавшемъ лично Тьера, президентъ республики самъ выступалъ на первый планъ и „покрывалъ“ своею отвѣтственностью министровъ, давая понять Собранію, что враждебный ему вотумъ вызоветъ уже не министерскій, а президентскій кризисъ [65]). Такое положеніе вещей, при которомъ глава государства,

---

[64]) Такъ, 2 февраля 1872 года министръ внутреннихъ дѣлъ Казиміръ-Перье поставилъ вопросъ о довѣріи по поводу предложенія Дюшателя о переносѣ засѣданій Собранія изъ Версаля въ Парижъ. Собраніе отказалось приступить къ разсмотрѣнію этого предложенія, и 6 февраля Казиміръ-Перье вышелъ въ отставку. Annales de l'Assemblée nationale, t. VI, p.p. 365—374. 20 декабря 1871 года подвергся серьезной опасности, при обсужденіи запроса Дюваля о прикосновенности депутата Ранка къ Коммунѣ, вице-предсѣдатель совѣта министровъ, министръ юстиціи Дюфоръ. Его выручила мотивированная формула, предложенная депутатомъ крайней правой Пари. Annales, ibidem, p.p. 197—208. 30 ноября 1872 года при обсужденіи запроса объ адресахъ поднесенныхъ Тьеру республиканскими муниципальными совѣтами, потерпѣлъ пораженіе министръ внутреннихъ дѣлъ Лефранкъ. Онъ немедленно вышелъ въ отставку. Annales, t. XIV, p.p. 318—330.

[65]) Вотъ нѣсколько примѣровъ такихъ выступленій Тьера. 8 апрѣля 1871 года Собраніе постановило, чтобы впредь мэры повсемѣстно избирались муниципальными совѣтами. Тьеръ немедленно заявилъ, что выйдетъ въ отставку, если этотъ вотумъ не будетъ измѣненъ. Собраніе постановило, чтобы временно мэры и ихъ помощники назначались правительствомъ въ городахъ съ населеніемъ болѣе 20 тысячъ жителей и во всѣхъ департаментскихъ и окружныхъ городахъ. Annales de l'Assemblee nationale, t. II, p.p. 344—347. 24 августа того-же года Тьеръ добился угрозою отставки желательнаго ему рѣшенія по вопросу объ упраздненіи національной гвардіи. Annales, t. V, p.p. 124—125, 128. 10 іюня 1872 года онъ прибѣгъ къ той же угрозѣ, чтобы заставить Собраніе принять пятилѣтній срокъ службы въ войскахъ. Annales, t. XII, p.p. 246, 251. 20 января 1872 года Тьеръ, разойдясь съ Собраніемъ по одному вопросу налоговой политики послалъ даже письменное заявленіе о сложеніи полномочій, и взялъ обратно свою отставку только послѣ того, какъ Собраніе вотировало ему довѣріе, апеллировало къ его патріотизму и отказалось принять его отставку. Annales, t. VI, p.p. 96, 109, 115, 116, 118, 120, 121.

играя угрозою своей отставки, фактически вырывалъ у большинства тѣ рѣшенія, какія ему были нужны, не могло не стѣснять и не раздражать Собранія [66]). Особенно тягостнымъ стало оно для Собранія тогда, когда монархическое большинство рѣшительно разошлось съ престарѣлымъ президентомъ въ знаменитомъ посланіи отъ 13 ноября 1872 года торжественно заявившимъ о своемъ присоединеніи къ республикѣ. [67]). Съ этого момента заботы Собранія объ „отдѣленіи“ президента отъ его министровъ и объ „освобожденіи“ его отъ утомительной обязанности непрестанно представлять въ палатѣ правительство пріобрѣли откровенный смыслъ заботъ объ устраненіи въ лицѣ Тьера послѣдняго и наиболѣе серьезнаго живого препятствія къ монархической реставраціи.

Подъ фирмою „организаціи“ министерской отвѣтственности вопросъ о способахъ къ воспрещенію или, по крайней мѣрѣ, къ затрудненію для Тьера доступа на парламентскую трибуну былъ возбужденъ того же 13 ноября. Немедленно по выслушаніи посланія президента республики, представитель правой предложилъ назначить комиссію для раз-

---

[66]) Ср. соображенія Батби въ докладѣ комиссіи 15-ти, избранной для составленія отвѣта на посланіе Тьера отъ 13 ноября 1872 года: „Большинство коммиссіи держится того взгляда, что причиною всѣхъ недоразумѣній является личное участіе главы исполнительной власти въ нашихъ преніяхъ. Хотя по буквѣ закона президентъ республики есть не болѣе какъ повѣренный Собранія, однако, фактически онъ занимаетъ совершенно исключительное положеніе, и довѣріе, питаемое къ нему страной, сообщаетъ ему авторитетность, съ которой нельзя не считаться. Именно это чисто личное и совершенно исключительное положеніе президента республики лишаетъ насъ въ его присутствіи необходимой свободы, такъ какъ глава исполнительной власти всегда имѣетъ возможность покрыть своихъ министровъ и превратить министерскій вопросъ въ вопросъ правительственный. ..... Съ другой стороны, мы не можемъ не признать, что въ нашихъ засѣданіяхъ часто случаются, помимо нашей воли, такіе взрывы чувствъ съ которыми можетъ мириться рядовой депутатъ, но отъ которыхъ долженъ быть огражденъ первый, чиновникъ государства“. Annales de l'Assemblée nationale, t. XIV, p. 257.

[67]) Annales, ibidem, p.p. 17—19.

смотрѣнія этого важнаго документа [68]). Президентъ Грэви замѣтилъ, что Собраніе не можетъ „разсматривать“ посланіе президента республики, но, что оно можетъ, если хочетъ, отвѣтить на него [69]). Измѣненное сообразно съ этимъ предложеніе было принято Собраніемъ, которое избрало комиссію изъ 15 членовъ [70]). 28 ноября эта комиссія предложила Собранію избрать новую комиссію въ составѣ 30 членовъ для выработки законопроекта объ отвѣтственности. Въ контръ-предложеніи отъ имени правительства Дюфоръ потребовалъ, чтобы этой комиссіи было поручено кромѣ того и составленіе проекта организаціи государственныхъ властей. Предложеніе Дюфора, поддержанное Тьеромъ постановкой вопроса о довѣріи, было принято незначительнымъ большинствомъ [71]). Однако, работа комиссіи 30-ти приняла все-таки направленіе, желательное монархическому большинству и привела къ принятію Собраніемъ закона 13 марта 1873 года, въ которомъ, правда, давалось торжественное обѣщаніе не расходиться ранѣе выработки законовъ организаціи законодательной и исполнительной власти, объ учрежденіи второй палаты и объ избирательномъ правѣ, но главное содержаніе котораго было фактически посвящено вопросу объ „улучшеніяхъ“ въ существовавшемъ устройствѣ властей [72]). Эти „улучшенія“ сводились въ общемъ къ слѣдующему. Въ отмѣну и измѣненіе постановленій „конституціи Ривэ“, законъ 13 марта установлялъ, какъ правило, что президентъ республики сносится съ Собраніемъ посредствомъ посланій, оглашаемыхъ съ трибуны однимъ изъ министровъ, за исключеніемъ тѣхъ посланій, которыми открываются сессіи Собранія. Тѣмъ не менѣе, за президентомъ сохранялось право при условіи предварительнаго оповѣщенія Собранія, принимать участіе въ обсужденіи законопроектовъ, но всякое его выступленіе на трибунѣ обставлялось

---

[68]) Annales, ibidem, p. 20.
[69]) Annales, ibidem, p. 21.
[70]) Annales, ibidem, p. 21.
[71]) Annales, ibidem, p.p. 285, 287, 301, 309, 311.
[72]) Annales de l'Assemblée nationale, t. XVI, p. 446.

чрезвычайно сложной и церемонной процедурой. По полученіи посланія, извѣщающаго о желаніи президента говорить, засѣданіе закрывается. Оно возобновляется только на другой день, единственно для выслушанія президента республики. По окончаніи его объясненій засѣданіе вновь закрывается и для продолженія преній назначается слѣдующее засѣданіе, въ которомъ президентъ уже не имѣетъ права присутствовать. Что касается запросовъ, то по закону 13 марта они должны были впредь предъявляться не къ президенту республики, а къ министрамъ. По исключенію, президенту предоставлялось право участвовать въ преніяхъ по запросамъ и петиціямъ, касавшемся внѣшней политики, для того же, чтобъ онъ могъ принять участіе въ преніяхъ по запросамъ о внутренной политикѣ, требовалось предварительное — до начала преній — сообщеніе Собранію спеціальной резолюціи совѣта министровъ о томъ, что данная интерпелляція или петиція относится къ общей политикѣ правительства и затрагиваетъ личную отвѣтственность президента. Внѣшнія формы участія президента республики въ преніяхъ должны были быть въ этомъ случаѣ тѣ же, что и при обсужденіи законопроектовъ [73]). Общій смыслъ этого закона ясенъ безъ дальнѣйшихъ толкованій. Онъ стремился „отдѣлить“ президента республики отъ министровъ и, возложивъ на министровъ все активное руководство политикой и всю дѣйствительную отвѣтственность за нее, сдѣлать президента фигурой болѣе пассивной, чѣмъ вліятельной. При другихъ условіяхъ и при другомъ президентѣ, онъ могъ бы даже показаться ему пріятнымъ, но принятый при Тьерѣ и противъ желанія Тьера, законъ 13 марта получалъ совсѣмъ другой характеръ. Предлагая престарѣлому парламентскому бойцу роль безстрастнаго и безотвѣтственнаго главы государства, отъ которой тотъ разъ навсегда отказался, большинство Собранія просто подготовляло себѣ наиболѣе благопріятную для сверженія Тьера обстановку.

---

[73]) Esmein, Eléments, p.p. 515—518.

Придуманныя комиссіей 30-ти „китайскія церемоніи“, какъ ихъ назвалъ Тьеръ, и въ самомъ дѣлѣ, были использованы въ практикѣ французскаго парламентаризма только одинъ разъ при сверженіи перваго президента третьей республики. Въ маѣ 1873 года Тьеръ произвелъ въ своемъ кабинетѣ нѣкоторыя личныя перемѣны, усилившія въ немъ республиканскіе элементы и придавшія ему болѣе однородный оттѣнокъ. 19 мая правое большинство отвѣтило президенту запросомъ, обращеннымъ согласно закону 13 марта къ совѣту министровъ, но мѣтившимъ, несомнѣнно, черезъ ихъ головы въ самого Тьера,—

о недавнихъ перемѣнахъ въ составѣ министерства и о необходимости придать политикѣ правительства опредѣленно консервативное направленіе [74]).

Съ своей стороны, правительство парировало этотъ ударъ, внеся въ тотъ же день въ собраніе проекты конституціонныхъ законовъ республики [75]). Въ засѣданіи 23 мая, вождь монархистовъ герцогъ де-Брольи выступилъ съ обширною рѣчью по запросу. 24 мая утромъ ему отвѣчалъ Тьеръ. Въ тотъ же день днемъ собраніе большинствомъ 360 голосовъ, противъ 354 приняло формулу Эрнуля,—

выражавшую сожалѣніе по поводу того, что недавнія перемѣны въ составѣ министерства не доставили консервативнымъ кругамъ того удовлетворенія, на которое они были въ правѣ разсчитывать [76]).

Наконецъ, въ третьемъ вечернемъ засѣданіи была принята отставка Тьера и избранъ новый президентъ. Въ этомъ засѣданіи присутствовали 721 депутатъ, въ голосованіи приняли участіе 391 депутатъ, 390 депутатовъ голосовали за кандидата правыхъ, маршала Макъ-Магона, одинъ голосъ былъ поданъ за Жюля Грэви [77]).

---

[74]) Annales de l'Assemblée nationale, t. XVIII, p. 2.

[75]) Annales, ibidem, p. 3. Текстъ проектовъ см. Annalles, ibidem, Annexes, p.p. 6—8.

[76]) Annales, ibidem, p. 61.

[77]) Annalies, ibdem, p.p. 65—68.

Тьеръ былъ свергнутъ за то, что высказался въ пользу республики, его правительство было замѣнено правительствомъ людей, видѣвшихъ въ существовавшей полу-организованной формѣ правленія лишь переходную ступень къ монархіи. Но отъ этого судьба парламентаризма во Франціи не пострадала. Какъ то констатировалъ Тьеръ въ объяснительной запискѣ къ проекту конституціонныхъ законовъ, внесенному имъ въ собраніе 19 мая, „правила парламентарнаго режима настолько вошли въ нравы Франціи“ [78]), что никакая форма представительнаго правленія не была уже въ ней мыслима безъ парламентаризма. Первые же шаги маршала Макъ-Магона явились полнымъ признаніемъ его началъ.

Когда въ вечернемъ засѣданіи 24 мая генералъ Шангарнье внесъ свое предложеніе о немедленномъ избраніи преемника Тьеру, президентъ Бюффэ обратился къ Собранію со слѣдующимъ заявленіемъ:

— Я долженъ указать Собранію, что въ настоящій моментъ ему отнюдь не предстоитъ вносить какія-либо измѣненія въ существующіе законы и установленія („Очень хорошо, очень хорошо“ — въ центрѣ и направо. Восклицанія и смѣхъ слѣва). Президентъ республики, избранный на мѣсто г. Тьера будетъ находиться въ тѣхъ же точно законныхъ и конституціонныхъ условіяхъ, въ которыхъ находился самъ г. Тьеръ“. (Голоса: „да, да, это вѣрно“) [79]).

Въ посланіи, прочитанномъ въ собраніи 26 мая новымъ вице-предсѣдателемъ совѣта министровъ, де-Брольи, маршалъ Макъ-Магонъ говорилъ:

„Господа, призванный Національнымъ Собраніемъ на постъ президента республики, я безъ замедленія воспользовался врученной вами мнѣ властью и образовалъ министерство, всѣ члены котораго взяты изъ вашей среды.

---

[78]) Projet de loi sur l'organisation des pouvoirs publics, Exposé des motits, Annales, ibidem, Annexes, p. 6.

[79]) Annales, ibidem, p.p. 67—68.

Основною мыслью, которою я руководился при составленіи этого министерства и которая будетъ и имъ руководить во всѣхъ его дѣйствіяхъ, является уваженіе къ вашей волѣ и желаніе быть всегда тщательнымъ ея исполнителемъ.

Право большинства есть неизмѣнное правило всякой парламентарной системы. Но правило это особенно обязательно въ господствующемъ у насъ строѣ, при которомъ лицо, надѣленное исполнительной властью, есть не болѣе, какъ довѣренное лицо собранія, являющагося единственнымъ носителемъ власти и живымъ воплощеніемъ закона“ [80]).

Положеніе вещей измѣнилось только въ одномъ пунктѣ. Маршалъ Макъ-Магонъ не былъ членомъ Національнаго Собранія, и парламентарные навыки и претензіи Тьера были ему чужды. Поэтому для него даже режимъ закона 13 марта оказался слишкомъ либеральнымъ, и онъ съ первыхъ же дней своего президентства добровольно принялъ роль „нейтральнаго“ главы государства, предоставляющаго отвѣтственность за все активное управленіе своимъ министрамъ. Съ принятіемъ собраніемъ 19 ноября 1873 года закона о септеннатѣ, сохранившаго за маршаломъ Макъ-Магономъ его правительственныя полномочія на точно опредѣленный семилѣтній срокъ, а затѣмъ и конституціонныхъ законовъ 1875 года, установившихъ начало отвѣтственности президента республики только за акты государственной измѣны, завершилась эволюція французскаго республиканскаго парламентаризма къ формамъ, бывшимъ до тѣхъ поръ свойственными только парламентарнымъ монархіямъ. Режимъ „резолюціи Грэви“, который Тьеръ перенесъ въ свои конституціонные законопроекты 19 мая и къ которому въ нѣсколько измѣненной формѣ еще разъ пытался въ 1875 году вернуть Національное Собраніе представитель крайней лѣвой его, депутатъ Накэ, отжилъ свой вѣкъ [81]).

---

[80]) Annales, ibidem, p.p. 77—78.

[81]) Засѣданіе 28 января 1875 года. Предложеніе депутата Накэ, § 2.—„Начиная съ 20 ноября 1880 года, исполнительная власть вручается предсѣдателю совѣта министровъ безъ портфеля, отвѣтственному передъ палатой, которая избираетъ и, по своему усмотрѣнію, смѣняетъ его. Ему присваивается званіе президента республики“. От-

Съ тѣхъ поръ французскій парламентаризмъ пережилъ еще только одинъ кризисъ, возникшій въ 1877 году на почвѣ столкновенія между президентомъ республики, маршаломъ Макъ-Магономъ и республиканскимъ большинствомъ палаты депутатовъ. Первыми министерствами маршала послѣ выборовъ 1876 года, произведенныхъ на основаніи только что принятой республиканской конституціи, были министерства Дюфора и Жюля Симона, министерства лѣваго центра. Но въ это время ось республиканскаго большинства успѣла уже передвинуться нѣсколько болѣе налѣво, и настоящимъ его лидеромъ былъ не Дюфоръ, и не Симонъ, а вождь республиканскаго союза, Гамбетта. Оба умѣренно-республиканскихъ кабинета были поэтому лишены вліянія и не могли успѣшно работать. „Слѣдуя дальше въ томъ же направленіи“, то-есть слѣдуя правиламъ парламентаризма, президентъ республики, какъ онъ самъ удостовѣрялъ въ посланіи къ палатамъ 18 мая,

не могъ сдѣлать шага, безъ того, чтобы не быть вынужденнымъ обратиться къ той фракціи республиканскаго большинства, которая видитъ путь къ утвержденію республики единственно въ р а д и к а л ь н о м ъ преобразованіи всѣхъ великихъ административныхъ, судебныхъ, финансовыхъ и военныхъ установленій Франціи [82]).

Но, по словамъ того же посланія, „ни совѣсть, ни патріотизмъ“ маршала не позволяли ему „хотя бы косвенно, хотя бы издали, содѣйствовать торжеству этихъ идей“. Поэтому онъ рѣшился на крайнюю мѣру. 16 мая 1877 года онъ уволилъ министерство Жюля Симона и назначилъ министерство де-Брольи, находившееся въ очевидномъ меньшинствѣ въ палатѣ, но „думавшее одинаково съ президентомъ по единственно существенному вопросу“ о „ради-

---

личіе системы Накэ отъ системы Грэви и Тьера заключалось въ томъ, что онъ предлагалъ сдѣлать министровъ отвѣтственными только передъ президентомъ и лишить ихъ права засѣдать въ палатѣ. Annales de l'Assemblée nationale, t. XXXVI, p p. 333—338.

[82]) Annales du Sénat et de la Chambre des députés, Chambre des députés, 1877, session ordinaire, t. III, p. 250.

кализмѣ". 25 іюня палата депутатовъ была распущена, и на состоявшихся затѣмъ 14 октября общихъ выборахъ министерство де-Брольи потерпѣло пораженіе. Маршалъ Макъ-Магонъ сдался не сразу, а когда де-Брольи вышелъ въ отставку, образовалъ внѣ-парламентское министерство подъ предсѣдательствомъ генерала Ропебуэ. Палата отказалась „вступить съ нимъ въ сношенія". 4 декабря она постановила отсрочить вотированіе бюджета прямыхъ налоговъ до сформированія президентомъ парламентарнаго кабинета. На этотъ разъ маршалъ уступилъ. 12 декабря онъ назначилъ кабинетъ Дюфора, который потребовалъ и добился отъ него гласнаго и безусловнаго признанія начала парламентаризма.

„Октябрьскіе выборы, — говорилось въ посланіи президента республики, прочтенномъ въ палатахъ 14 декабря,—лишній разъ засвидѣтельствовали довѣріе страны къ республиканскому строю.

Повинуясь правиламъ парламентаризма, я образовалъ кабинетъ изъ членовъ обѣихъ палатъ, готовыхъ защищать и осуществлять этотъ строй, на основѣ конституціонныхъ законовъ" [83]).

30 января 1879 маршалъ Макъ-Магонъ оказался вновь удрученнымъ „радикальными" требованіями, предъявленными къ нему министерствомъ Дюфора послѣ первыхъ частичныхъ выборовъ въ сенатъ, которые опять значительно усилили республиканскую лѣвую. „Сознавая, что всякое другое министерство, взятое изъ большинства парламента, предъявило бы къ нему тѣ же самыя требованія", онъ предпочелъ сложить свои полномочія. Въ тотъ же день онъ былъ замѣненъ Жюлемъ Грэви, въ избраніи котораго, не безъ основанія, увидѣли во Франціи знакъ окончательнаго утвержденія республики. Оно явилось въ тоже время и знаменіемъ окончательнаго торжества парламентаризма.

---

[83]) Annales, 1877 (2-me législature), t. V, p, 153. Ср. Monod, Du 16 mai au 2 septembre 1877, de Marcère, Le seize Mai. Подробнѣе о кризисѣ 16 мая будетъ сказано ниже.

Въ своемъ вступительномъ посланіи къ парламенту авторъ „резолюціи 1848 года“, бывшій президентъ Національнаго Собранія и палаты депутатовъ, писалъ:

„Со всею искренностью повинуясь великому закону парламентарнаго строя, я никогда не стану дѣйствовать наперекоръ волѣ народа, выражаемой его конституціонными органами“ [84]).

---

[84]) Annales, 1879, t. II, p. 8

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Развитіе парламентарнаго строя въ Бельгіи.

Въ 1830 году теорія парламентарнаго строя, какъ она сложилась въ связи съ парламентарной практикой Англіи и Франціи, уже настолько откристаллизовалась въ законченную систему, что другія страны могли заимствовать ее въ цѣломъ со всѣми ея организаціонными особенностями. Бельгійскій Національный Конгрессъ 1830—1831 гг. находился подъ сильнѣйшимъ вліяніемъ этой теоріи, и Бельгія представляетъ собою любопытный примѣръ страны, въ самомъ своемъ рожденіи парламентарной, то есть сознательно и цѣлесообразно при выработкѣ своей конституціи „оптировавшей“ въ пользу монархіи парламентарнаго типа Изученіе дебатовъ Конгресса даетъ съ этой точки зрѣнія богатый и поучительный матеріалъ, почему съ нихъ и приходится начинать изложеніе исторіи бельгійскаго парламентаризма.

Въ дальнѣйшемъ, основныя начала этого разъ принятаго порядка въ Бельгіи уже никогда не нарушались, и въ исторіи ея парламентарнаго развитія нельзя было бы поэтому намѣтить какіе-либо рѣзко отграниченные періоды борьбы за и противъ парламентаризма, кризисовъ и конечнаго торжества его. Но если фактически за восемьдесятъ лѣтъ своего существованія парламентарный режимъ въ Бельгіи не подвергался колебаніямъ, то внѣшнія формы, которыя онъ за это

время принималъ, не всегда были одинаковы. До пятидесятыхъ годовъ XIX столѣтія бельгійскій парламентаризмъ носитъ такъ сказать безпартійный характеръ. Въ странѣ и въ парламентѣ въ это время не было строго обособленныхъ партійныхъ группъ, и министерства носили смѣшанный характеръ. Съ пятидесятыхъ годовъ Бельгія переходитъ къ системѣ двухъ партій, либеральной и католической. Сообразно съ этимъ совершенно мѣняется внѣшній обликъ палатъ, и министерства, опирающіяся отнынѣ на партійное большинство, становятся политически однородными. Такъ какъ, къ тому же, бельгійскія партіи оказались сразу чрезвычайно стройно организованными и строго дисциплинированными, то съ переходомъ къ двухпартійной системѣ Бельгія одновременно перешла и къ той системѣ непосредственной зависимости министерства отъ избирателей, которую континентальное государствовѣдѣніе значительно позже „открыло“ въ Англіи. Этотъ второй періодъ развитія бельгійскаго парламентаризма продолжается и до нашихъ дней, несмотря на присутствіе въ бельгійскомъ парламентѣ уже не двухъ, а, по крайней мѣрѣ, трехъ партій.

Едва ли есть надобность указывать на огромную важность изученія бельгійскаго парламентаризма для пониманія всей вообще парламентарной эволюціи Европы. Подобно бельгійской конституціи 1831 года, и бельгійскій парламентаризмъ явился образцомъ для многихъ подражаній. Европейскій парламентаризмъ есть, въ концѣ концовъ, парламентаризмъ англо-франко-бельгійскій [1]).

---

[1]) По парламентской исторіи Бельгіи см., для Національнаго Конгресса—Discussions du congrès national de Belgique, 1830—1831, mises en ordre et publiées par le chevalier Emile Huyttens, v.v. I—V; Juste, Le congrès national de Belgique (1830—1831); для послѣдующаго періода—Histoire parlementaire de la Belgique par Louis Hymans, continuée par Paul Hymans et Alfred Delcroix (монументальный трудъ, дающій сжатое и точное изложеніе дебатовъ бельгійскаго парламента на протяженіи XIX вѣка), Van den Peereboom, Histoire du gouvernement représentatif; для характеристики отдѣльныхъ политическихъ дѣятелей—Juste, Les fondateurs de la monarchie

1. Возстаніе бельгійскихъ провинцій Нидерландскаго королевства, поведшее къ образованію независимой Бельгіи, вообще въ большой мѣрѣ отразило на себѣ воздѣйствіе іюльской революціи. Съ первыхъ же шаговъ бельгійскаго народнаго представительства во всѣхъ пріемахъ и постановленіяхъ его можно также констатировать опредѣляющее вліяніе событій, незадолго передъ тѣмъ разыгравшихся во Франціи.

10 ноября 1830 года первое засѣданіе Національнаго Конгресса было открыто привѣтственною рѣчью старѣйшаго члена временнаго правительства Поттера. На другой день было принято предложеніе обратиться къ правительству съ отвѣтнымъ адресомъ и поручить составленіе его комиссіи. Образованіе комиссіи предполагалось предоставить предсѣдателю. По этому поводу предсѣдатель сдѣлалъ слѣдующее заявленіе:

— Собранію угодно, чтобы комиссія для составленія адреса была назначена мною. Но назначеніе такой комиссіи было бы дѣломъ слишкомъ деликатнаго свойства, чтобы я могъ принять его на себя. Въ такихъ отвѣтныхъ адресахъ излагаются обыкновенно пожеланія палатъ. Такъ обстоитъ дѣло во Франціи и Англіи, и еще недавно мы были свидѣтелями тому, что „адресомъ 221-го“ была спасена французская свобода. Такимъ образомъ я рѣшительно не могу взять на себя назначеніе членовъ этой комиссіи. Отвѣтъ, который она должна будетъ составить, будетъ носить чисто политическій характеръ. Собраніе должно само избрать въ нее наиболѣе, по его мнѣнію, достойныхъ лицъ для выраженія его чувствъ и желаній [2]).

---

belge (собраніе біографій въ 22 томахъ), кромѣ того—Dupriez, Les ministres, t. II, p.p. 203 — 220. По политической исторіи вообще — Сеньобосъ, Н. И. Карѣевъ, Исторія Западной Европы въ новое время, т. V—VI, Лозинскій, Исторія Бельгіи и Голландіи въ новое время, для событій послѣднихъ лѣтъ — указанные выше ежегодники. Ср. также работы по государственному праву—Giron, Droit public de la Belgique, Vauthier, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, Errera, Traité de droit public belge, Orban, Le droit constitutionnel de la Belgique, t.t. I—II, Hymans, La Belgique contemporaine.

[2]) Huyttens, Discussions du Congrès national, t. I, p. 112.

Конгрессъ присоединился къ мнѣнію своего президента.

Съ еще большей ясностью это желаніе слѣдовать англо-французскимъ образцамъ сказалось тогда, когда Конгрессъ приступилъ къ обсужденію вопроса о формѣ государственнаго строя Бельгіи. Въ Конгрессѣ, какъ и въ странѣ, намѣтилось по этому вопросу четыре теченія. Въ подавляющемъ большинствѣ были сторонники національной бельгійской монархіи. Въ меньшинствѣ же были представлены и республиканцы, которымъ принадлежала руководящая роль въ революціонномъ движеніи, и немногочисленные сторонники уніи съ Голландіей подъ властью Оранскаго дома, и небольшая группа сторонниковъ присоединенія къ Франціи. Такимъ образомъ, съ самаго начала конституціонныхъ дебатовъ, въ Конгрессѣ отчетливо обнаружилось тяготѣніе къ монархіи, но то было тяготѣніе къ монархіи англо-французскаго типа и, пожалуй, даже съ еще болѣе послѣдовательнымъ проведеніемъ идей парламентаризма.

Такъ, 19 ноября, въ первый день преній о формѣ государственнаго устройства Бельгіи, депутатъ Леклеркъ, разсуждая о монархіи и республикѣ и отдавая теоретически предпочтеніе республикѣ, какъ наиболѣе совершенной формѣ политическаго быта, доказывалъ необходимость не спѣшить съ принятіемъ республиканскаго строя, не „пожирать“ пространства, а идти къ республикѣ тѣми путями, которые къ ней ведутъ и пройти которые необходимо.

— Эти пути,—говорилъ онъ,—это различныя формы монархическаго порядка, который все болѣе и болѣе совершенствуется и который незамѣтно и безъ потрясеній приведетъ и насъ къ конечной цѣли неустанныхъ стремленій всѣхъ современныхъ обществъ [3]).

Ту же тему о монархіи и республикѣ и „о счастливомъ сочетаніи“ монархической и республиканской идеи развивалъ и депутатъ Лидтсъ.

---

[3]) Huyttens, Discussions, t. I, p. 185.

— Въ самомъ дѣлѣ, милостивые государи,—говорилъ онъ,—пренія какъ въ комиссіяхъ, такъ и здѣсь, въ собраніи, показали, что каждый изъ насъ готовъ, по мѣрѣ силъ, содѣйствовать ограниченію власти возможно болѣе тѣсными рамками и установленію правительства, свободнаго отъ прежнихъ недостатковъ, обезпечить народу возможно большую сумму свободы, словомъ, дать ему конституцію, наиболѣе широкую, наиболѣе либеральную, наиболѣе республиканскую. Но если такъ, милостивые государи, если въ этомъ мы всѣ согласны, то, мнѣ кажется, намъ остается рѣшить только одинъ вопросъ—будетъ ли у насъ глава государства наслѣдственный или выборный. Такъ пусть же сторонники республики уступятъ въ этомъ вопросѣ о наслѣдственности главы государства, и тотчасъ же самое полное, самое рѣдкое единодушіе установится между всѣми членами собранія [4]).

Вслѣдъ за тѣмъ депутатъ Нотомбъ, впослѣдствіи одинъ изъ виднѣйшихъ практическихъ дѣятелей бельгійскаго парламентаризма, излагалъ основы этого наиболѣе „либеральнаго“; наиболѣе „республиканскаго“ монархическаго режима, въ которыхъ нетрудно разглядѣть черты англо-французскаго парламентаризма въ классическомъ изображеніи ихъ Бенжаменомъ Констаномъ.

— Власть наслѣдственная и безотвѣтственная, говорилъ онъ, является только властью умѣряющею. Суверенитетъ слагается изъ воли и исполненія. Воля воплощается въ народномъ представительствѣ, исполненіе въ министерствѣ. Наслѣдственная власть вліяетъ на волю путемъ права иниціативы, права вето и права роспуска выборной палаты, на исполненіе—путемъ назначенія министровъ и права помилованія. Эта власть сама никогда въ собственномъ смыслѣ не дѣйствуетъ, но она вызываетъ къ дѣйствію другія власти, которыя вокругъ нея образуются и обновляются путемъ избранія...

Въ конечномъ же счетѣ верхъ всегда одерживаетъ народъ. Въ бюджетѣ заключены всѣ средства существованія правительства, а принимаетъ или отвергаетъ бюджетъ народное представительство. Правительство, которое не предложило бы бюджетнаго закона или неосторожнымъ образомъ дѣйствій подвергло бы себя опасности его отклоненія, само себя уничтожило бы. Напротивъ, народъ отказомъ въ бюджетѣ себя отнюдь не уничтожаетъ. Правительство либо уступаетъ, либо, стѣсненное въ пользова-

[4]) Huyttens, Discussions, t. I, p. 191.

ніи своими прерогативами, оно выходитъ изъ рамокъ конституціи, падаетъ и исчезаетъ въ пропасти.

Въ этой мудрой комбинаціи общественныхъ элементовъ вся сущность представительной монархіи [5]).

На другой день, 20-го, Лебо еще подробнѣе останавливался на организаціи парламентарной монархіи, опять таки оспоставляя ее съ республикой.

— Различіе между ними,—говорилъ онъ,—заключается въ томъ, что въ республикѣ выборное начало дѣйствуетъ всегда непосредственно, между тѣмъ какъ въ монархіи, и именно тогда, когда того требуютъ интересы государства, оно проявляется въ иныхъ формахъ.

Кто образуетъ выборную палату?

Коллегіи избирателей, то есть та часть націи, которая заинтересована въ сохраненіи порядка и обладаетъ достаточнымъ пониманіемъ правъ и нуждъ страны.

Разъ избранная, палата утверждаетъ, измѣняетъ или увольняетъ министерство, въ зависимости отъ степени довѣрія, которое она питаетъ къ нему.

По своему усмотрѣнію открывая и закрывая кошельки гражданъ, выборная палата держитъ въ рукахъ судьбу кабинета; она предписываетъ коронѣ выборъ министровъ, фактически, хотя и косвенно она избираетъ все министерство.

Очевидно, министерство, такимъ образомъ избранное или утвержденное палатой, можетъ существовать лишь постольку, поскольку оно управляетъ согласно желаніямъ большинства палаты или согласно желаніямъ народа, который, какъ предполагается, представленъ палатой.

Словомъ все внутреннее управленіе, назначеніе членовъ верхней палаты, внѣшняя политика, все подвержено непреодолимому воздѣйствію палаты депутатовъ.

Я сказалъ уже, что министерство въ дѣйствительности, хотя и косвенно, избирается палатой; но что такое министерство въ конституціонной монархіи? Очевидно, это исполнительная власть, вся цѣликомъ.

Въ самомъ дѣлѣ, корона не есть органъ власти въ собственномъ смыслѣ слова. Какъ можно принимать ее за органъ власти, если она совершенно лишена права дѣйствовать безъ согласія другихъ органовъ. А таково положеніе короны, связанной, благодаря правиламъ о контрассигнатурѣ, волею совѣта министровъ.

---

[5]) Puyttens, Discussions, t. I, p. 193.

Вся дѣйствительная власть короны сводится къ праву назначать министровъ, но мы уже видѣли, что выборъ министровъ предписывается ей палатой.

Такимъ образомъ, благодаря этому геніальному механизму, вы имѣете въ представительной монархіи нѣкій неподвижный центръ и рядомъ съ нимъ подвижную исполнительную власть, обновляемую безъ всякихъ потрясеній [6]).

22-го ноября Конгрессъ закончилъ эти пренія, постановивъ большинствомъ 174 голосовъ противъ 13, что „бельгійскій народъ принимаетъ въ качествѣ формы своего государственнаго устройства конституціонную монархію съ наслѣдственнымъ главой“ [7]).

Конституція бельгійскаго королевства была декретирована Національнымъ Конгрессомъ 7 февраля 1831 года. Она не заключаетъ въ своемъ текстѣ никакихъ постановленій, которыя могли бы быть истолкованы въ смыслѣ формальнаго признанія парламентарнаго порядка, и тѣ статьи ея, которыя нормируютъ отношенія между короной, министрами и палатами, не разъ воспроизводились въ конституціонныхъ хартіяхъ государствъ, парламентаризму совершенно чуждыхъ. Ознакомленіе только съ текстомъ, съ „буквой“ бельгійской конституціи не даетъ еще основанія для того, чтобы съ точностью судить о парламентарномъ или непарламентарномъ укладѣ отношеній между правительствомъ и народнымъ представительствомъ въ Бельгіи. Единственно, о чемъ можно заключить на основаніи его— это о томъ, что бельгійская корона по сравненію съ бельгійскимъ парламентомъ является потенціей политически болѣе слабой. Извѣстная статья 25 конституціи 1831 года, провозглашающая, что „всѣ власти исходятъ отъ народа“, не только отвѣчаетъ общей логической структурѣ ея, какъ конституціи построенной на началѣ народнаго суверенитета, но и вполнѣ точно передаетъ историческій порядокъ образованія бельгійской монархіи. Фактическое основаніе

---

[6]) Huyttens, Discussions, t. I, p. 208.

[7]) Huyttens, Discussions, t. I, p. 260.

независимости Бельгіи было положено народнымъ возстаніемъ. Монархическая форма государственнаго строя была принята Конгрессомъ отъ имени бельгійскаго народа. Его же именемъ была декретирована конституція, и 4 іюня 1831 года призванъ на бельгійскій престолъ принцъ Леопольдъ Саксенъ-Кобургъ-Готскій. Иными словами, бельгійская корона съ самаго начала оказалась въ томъ положеніи, въ какомъ очутилась въ 1688 года корона Англіи, или въ 1830 году корона Франціи. Производя свою власть, подобно Вильгельму и Маріи, а затѣмъ и всему Ганноверскому дому, или подобно Людовику-Филлиппу, отъ народа, представленнаго парламентомъ, бельгійскіе монархи всегда находились въ отношеніи къ народному представительству въ отношеніи власти производной къ первоначальной. Этимъ же, конечно, объясняется и то, что несмотря на присвоеніе имъ конституціей 1831 года всего обычнаго комплекса монархическихъ правъ и прерогативъ, они ни разу не попробовали использовать ихъ наперекоръ желаніямъ парламента. Принявъ выработанную безъ ея участія и декретированную безъ ея согласія конституціонную хартію, бельгійская корона должна была вмѣстѣ съ ея текстомъ принять и „духъ“ ея, вложенный въ нее ея авторами, то есть принять парламентарый режимъ. Дѣйствительно, съ 21 іюля 1831 года, когда закончилось пятимѣсячное регентство барона Сюрле-де-Шокье и престолъ Бельгіи занялъ король Леопольдъ I, практика бельгійской монархіи сразу вступивъ на путь парламентаризма, больше съ него не сходила.

---

2. Какъ уже указано выше, первый періодъ парламентарной эволюціи Бельгіи охватываетъ время отъ 1831 года и приблизительно до пятидесятыхъ годовъ. Безпартійный, или междупартійный характеръ бельгійскаго парламентаризма въ этомъ періодѣ объясняется прежде всего тѣмъ, что два искони раздѣлявшія населеніе бельгійскихъ провинцій политическихъ теченія — католическое и либеральное—объединились въ борьбѣ за независимость. Различія въ политическихъ программахъ продолжали оставаться на

второмъ планѣ вплоть до заключенія мира съ Голландіей въ 1839 году. Вопросы національной внѣшней политики стояли до этого момента впереди вопросовъ общаго политическаго міросозерцанія, и дѣленіе бельгійцевъ на „зеленыхъ“ (сторонниковъ войны) и „зрѣлыхъ“ (сторонниковъ мира) было болѣе актуальнымъ и серьезнымъ, чѣмъ дѣленіе на католиковъ и либераловъ. Парламентское большинство группировалось именно по этимъ „національнымъ“, непартійнымъ вопросамъ, и министерскія комбинаціи составлялись обыкновенно безъ стремленія къ политической, какъ впослѣдствіи говорили въ Бельгіи, „исключительности“. Внѣпартійная тенденція бельгійскаго парламентаризма пережила даже и моментъ заключенія мира. Правда, либеральное и католическое теченія постепенно опредѣлились и обособились нѣсколько больше, настолько, что у каждаго изъ нихъ образовалась даже „своя“, болѣе близкая министерская комбинація, комбинація Лебо—Рожье у либераловъ и де-Тэ—Мюленера—у католиковъ. Но и эти комбинаціи были далеки отъ „исключительности“, ихъ элементы иногда переплетались между собой. Отсюда значительная неясность, неотчетливость исторіи бельгійскихъ министерствъ въ этомъ первомъ періодѣ. Всего съ 1831 по 1847 годъ ихъ можно насчитать 8 или 7, если разсматривать какъ одно министерство умѣренно-католическій кабинетъ, который началъ свое существованіе въ апрѣлѣ 1841 года, какъ кабинетъ Нотомба—Мюленера, и продолжалъ его съ 1843 года, какъ кабинетъ Нотомба—Гоблэ, причемъ въ этой второй его разновидности изъ старыхъ его министровъ оставался одинъ только Нотомбъ. Аналогичную эволюцію пережило и министерство де-Тэ—Мюленера (1834—1840 гг.), за шесть лѣтъ пребыванія у власти нѣсколько разъ мѣнявшее свой составъ. Въ большей же или меньшей степени такія преобразованія министерствъ были общимъ для всѣхъ ихъ правиломъ. Благодаря отсутствію настоящей политической солидарности между членами каждаго даннаго кабинета, были часты случаи рѣзкихъ среди нихъ разногласій, индивидуальныя выступленія министровъ и частичные министерскіе кризисы.

Этому положенію вещей вполнѣ отвѣчала и значительная неясность парламентской процедуры въ вопросахъ связанныхъ съ пребываніемъ министерствъ у власти или выходомъ ихъ въ отставку. Конечно, въ соотвѣтствіи съ основнымъ началомъ парламентаризма не считалось возможнымъ, чтобы у власти оставалось министерство, которому парламентъ опредѣленно выразилъ недовѣріе. Но, во-первыхъ, въ періодъ отъ 1831 до 1847 года, все по тѣмъ же причинамъ, очень часто министерства падали или разлагались, независимо отъ всякаго вмѣшательства парламента или въ результатѣ враждебнаго отношенія его только къ одному какому-нибудь министру, а затѣмъ и самая, такъ сказать, „техника“ выраженія парламентомъ своего отношенія къ министерству часто вызывала большіе споры. Въ общемъ можно сказать, что пренія о политикѣ министерства велись, главнымъ образомъ, по поводу отвѣтнаго адреса на тронную рѣчь и въ связи съ обсужденіемъ бюджета, причемъ, въ частности для преній объ общемъ направленіи политики по преимуществу избирался бюджетъ министерства внутреннихъ дѣлъ, и, слѣдовательно, для выраженія недовѣрія или порицанія кабинету оппозиція прибѣгала обыкновенно къ поправкамъ къ отвѣтному адресу или къ отклоненію или сокращенію бюджета. Только одинъ разъ, въ 1845 году, въ палатѣ представителей была сдѣлана попытка рѣшить вопросъ о довѣріи къ министерству при помощи спеціальной, для этого только внесенной резолюціи, и вызванныя этой попыткой продолжительныя и страстныя пренія дали до извѣстной степени сводку правилъ бельгійской парламентской практики относительно процедуры сверженія министерствъ.

Въ 1845 году у власти было либерально-католическое министерство Гоблэ—Нотомба, которое въ свое время представилось палатѣ въ качествѣ кабинета, призваннаго главнымъ образомъ къ разрѣшенію вопросовъ матеріальнаго и военнаго свойства и разсчитывающаго поэтому на поддержку всѣхъ умѣренныхъ людей [8]). 22 января 1845 года

[8]) Hymans, Histoire parlementaire, t. II, p. 242.

министерство само возбудило обще-политическія пренія, какъ всегда въ связи съ обсужденіемъ бюджета министерства внутреннихъ дѣлъ, причемъ министры Гоблэ и Нотомбъ заявили, что исходъ этихъ преній рѣшитъ судьбу кабинета [9]). Однако, уже на другой день одинъ изъ наиболѣе горячихъ вождей оппозиціи, Дюмортье, выступилъ съ рѣчью, въ которой доказывалъ, что ждать конца обсужденія бюджета для рѣшенія вопроса о довѣріи невозможно и что его нужно рѣшить немедленно. Депутатъ Ози тотчасъ же внесъ резолюцію, формулированную въ видѣ вопроса,—„пользуется ли министерство довѣріемъ палаты". Предложеніе Ози вызвало протесты министровъ и ихъ сторонниковъ. Нотомбъ и графъ де-Меродъ находили его неслыханнымъ въ Бельгіи, гдѣ для выраженія порицанія министерству искони прибѣгали или къ адресу на имя короля или къ отклоненію бюджета [10]). Верхеженъ напротивъ упрекалъ министровъ въ томъ, что, подъ предлогомъ возраженій противъ формы предложеннаго Ози вотума, они пытаются вовсе уклониться отъ суда палаты.

— Раньше,—говорилъ онъ,—у насъ критиковали именно форму адреса, и самъ сенатъ раскаивался въ шагахъ, которые онъ предпринялъ въ 1841 году [11]). Теперь же г. Нотомбъ, чтобы избѣжать вотума порицанія, имъ самимъ провоцированнаго, опять предлагаетъ намъ путь адреса. Нѣтъ, господа, на этотъ путь палата не пойдетъ. Рѣчь идетъ, господа, не о представленіи нами какой-то петиціи, а объ осуществленіи принадлежащихъ намъ правъ. Эти права несовмѣстимы съ тѣмъ порядкомъ, который намъ рекомендуютъ [12]).

Однако, Нотомбъ продолжалъ настаивать на томъ, что предложенная Ози резолюція—„вотумъ въ двѣ строчки безъ объясненій и доказательствъ"—есть актъ настоящей

---

[9]) Annales parlementaires de Belgique, session 1844 — 1845, p. 560.

[10]) Annales parlementaires, ibidem, p. 574.

[11]) Имѣется въ виду адресъ, принятый сенатомъ 17 марта 1841 года и послужившій поводомъ къ увольненію кабинета Лебо—Рожье. Объ этомъ см. ниже стр. 201—202.

[12]) Annales parlementaires, ibidem, p. 574.

парламентской „проскрипціи“ и даже потребовалъ перерыва засѣданія, чтобы министерство имѣло возможность обсудить положеніе [13]).

На другой день Нотомбъ заявилъ, что, по мнѣнію правительства, палата имѣетъ въ своемъ распоряженіи четыре „нормальныхъ“ способа выраженія недовѣрія министерству: адресъ, отвѣтный на тронную рѣчъ или чрезвычайный (спеціальный), отклоненіе важнаго законопроекта или бюджета, преданіе министровъ суду и назначеніе парламентскаго разслѣдованія. Ссылаясь на многочисленные прецеденты изъ исторіи бельгійскаго парламентаризма, Нотомбъ продолжалъ:

— Обыкновенно вопросъ о довѣріи рѣшается голосованіемъ бюджета министерства внутреннихъ дѣлъ. Но здѣсь были высказаны опасенія, что между общими преніями по бюджету и окончательнымъ его голосованіемъ можетъ пройти слишкомъ много времени. Мы готовы принять эти опасенія во вниманіе. Мы противопоставляемъ поэтому внесенному въ палату предложенію простой переходъ къ очереднымъ дѣламъ и заявляемъ, что для насъ принятіе этого перехода есть вопросъ существованія. Значитъ, если простой переходъ будетъ отвергнутъ, министерство, связавшее съ нимъ вопросъ о довѣріи, подастъ въ отставку [14]).

---

[13]) Полемизируя съ Ози, Нотомбъ говорилъ, между прочимъ: „... г. Ози ссылается на примѣръ Англіи. На самомъ же дѣлѣ, когда заявленія этого рода принимаются палатой въ Англіи, они вносятся въ адресъ къ коронѣ или, во всякомъ случаѣ, за такимъ заявленіемъ слѣдуетъ адресъ. Такъ, еще недавно англійское министерство вышло въ отставку, вслѣдствіе принятія палатой адреса, въ который по иниціативѣ сэра Роберта Пиля, на-ряду съ соображеніями о политическомъ положеніи, было включено выраженія недовѣрія. Вотъ какъ обстоитъ дѣло въ Англіи“. Annales parlementaires, ibidem, p. 575. Нотомбъ впалъ здѣсь въ явное недоразумѣніе. Министерство Мельбурна, которое онъ имѣлъ въ виду, дѣйствительно, вышло въ отставку послѣ принятія вновь избранной палатой враждебной ему поправки къ адресу. Но, какъ извѣстно, еще до роспуска парламента, палата общинъ приняла 4 іюня 1841 года большинствомъ одного голоса резолюцію сэра Роберта Пиля, по существу ничѣмъ не отличавшуюся отъ резолюціи Ози.

[14]) Annales parlementaires, ibidem, p.p. 577—578.

Послѣ нѣкоторыхъ дальнѣйшихъ пререканій между правительствомъ и оппозиціей, Ози высказалъ готовность пойти всѣмъ на встрѣчу и замѣнить свою резолюцію проектомъ адреса къ королю съ просьбой обратить вниманіе на положеніе вещей, которое, затягиваясь, грозитъ скомпрометировать власть. 31-го января это новое предложеніе Ози было отвергнуто [15]).

Въ 1847 году обнаруживаются уже нѣкоторые признаки новаго порядка вещей. Министерство де-Те-Малу, правившее съ марта 1846 года, вышло въ отставку, не будучи въ силахъ совладать съ оппозиціей парламента и страны предложенному имъ проекту организаціи средней школы. На его мѣсто было призвано первое въ Бельгіи партійное, однородно-либеральное министерство Рожье. Это событіе подготовлялось въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ. Въ началѣ сороковыхъ годовъ, подъ вліяніемъ обсужденія все того же классическаго для бельгійской политики вопроса о народномъ просвѣщеніи, группа либераловъ стала протестовать противъ такъ называемой „уніонистской“, построенной на „уніи“ либераловъ и католиковъ, системы. Во главѣ движенія въ странѣ сталъ извѣстный массонъ Дефакъ, образовавшій въ 1841 году либеральный „союзъ“. Среди парламентскихъ либераловъ, домогавшихся однородныхъ партійныхъ министерствъ, выдѣлялся депутатъ Дево. Въ 1846 году конгрессъ въ Брюсселѣ далъ либеральной партіи законченную организацію, и министерство Рожье и явилось первымъ „ея“, ею приведеннымъ къ власти и въ ней черпавшимъ свою главную силу кабинетомъ.

Это развитіе было, однако, принято въ политическомъ мірѣ Бельгіи не безъ протестовъ. Традиціи либерально-католической „уніи“ тѣсно связывались въ представленіи бельгійскихъ парламентаріевъ съ воспоминаніями о революціонной эпопеѣ, и отъ разрыва съ ними многіе искренно ожидали серьезныхъ бѣдствій. Такъ, въ январѣ 1841 года въ палатѣ представителей Дэшанъ упрекалъ министерство

[15]) Annales parlementaires, ibidem, p.p. 578, 579, 664.

Лебо—Рожье за то, что, составившись изъ однородныхъ элементовъ, оно открыло серію „исключительныхъ“ кабинетовъ и положило начало постояннымъ раздѣленіямъ. Въ палатѣ и въ сенатѣ имѣлось, по словамъ оратора, достаточно элементовъ для составленія „смѣшаннаго“ министерства изъ либераловъ и католиковъ, которое было бы министерствомъ умиротворенія и въ то же время министерствомъ сильнымъ [16]). Нѣсколько позже аналогичныя обвиненія были предъявлены Рожье въ сенатѣ. Ораторы оппозиціи и здѣсь уличали его въ однородномъ характерѣ его кабинета и въ интимныхъ сношеніяхъ съ Дево, защищавшимъ въ „Revue Nationale“ политику совершенно противоположную старой уніонистской системѣ [17]). Въ 1845 году тѣ же самые упреки пришлось выслушивать и министерству Гоблэ—Нотомба.

8 марта въ сенатѣ сенаторъ Рибокуръ указывалъ, что министерство имѣетъ въ палатѣ только „численное и несимпатичное“ большинство. Но оно могло бы имѣть большинство и болѣе симпатичное, если бы только захотѣло слѣдовать своей программѣ, опираясь на умѣренные элементы и не стремясь къ сочетанію крайностей [18]). Отвѣчая Рибокуру, Нотомбъ развилъ такъ сказать общую теорію „смѣшанныхъ“ министерствъ. Онъ, прежде всего, поставилъ вопросъ, что такое „симпатичное“ большинство? Есть ли это большинство, совершенно подчиненное министерству и готовое слѣдовать за нимъ во всѣхъ его проектахъ и предложеніяхъ? Есть ли это большинство партійное? Партійное министерство, конечно, всегда найдетъ себѣ очень „симпатичное“ большинство, его партія будетъ ему безусловно предана, лишь бы оно дѣйствовало въ ея интересахъ. Но партійныхъ министерствъ не хотятъ, хотятъ министерствъ смѣшанныхъ, а такія министерства, быть можетъ, именно и предполагаютъ отсутствіе безусловно преданнаго боль-

[16]) Hymans, Histoire parlementaire, t. II, p. 28.
[17]) Hymans, Histoire parlementaire, t. II. p. 62.
[18]) Annales parlementaires de Belgique, session 1844—1845, p. 1041.

шинства, которое обыкновенно бываетъ у министерствъ партійныхъ.

— Въ концѣ концовъ,—заключилъ Нотомбъ,—рѣшающимъ моментомъ является здѣсь само парламентское положеніе, которому подчинено образованіе и существованіе министерствъ. Парламентское положеніе, которое подвергалось критикѣ четыре года тому назадъ, продолжаетъ существовать, и его теперь уже никто не критикуетъ. Больше того, смѣшанныя министерства, которыхъ тогда не хотѣли, теперь охотно принимаются. Въ этомъ я вижу крупный результатъ, достигнутый четырьмя годами нашей дѣятельности, и одну изъ самыхъ блестящихъ нашихъ побѣдъ [19]).

На частичныхъ выборахъ лѣтомъ того же года министерство Нотомба потерпѣло пораженіе. Король, не достигнувъ соглашенія съ вождемъ парламентскихъ либераловъ Рожье, образовалъ опять смѣшанное министерство съ участіемъ яркаго католика Малу и съ умѣреннымъ либераломъ (не-парламентаріемъ) Вандевейеромъ во главѣ. Во время преній объ адресѣ въ ноябрѣ 1845 года Вандевейеръ заявилъ, что онъ всегда былъ либераломъ и останется вѣрнымъ своему прошлому, но что онъ хочетъ проводить либеральныя мѣропріятія не противъ католиковъ а съ католиками и что, дѣйствуя такъ, онъ только поддерживаетъ славные принципы 1830 года [20]). Присоединяясь къ этимъ объясненіямъ министра внутреннихъ дѣлъ, депутатъ-католикъ де-Деккеръ, съ своей стороны, удостовѣрилъ, что теорія смѣшанныхъ министерствъ одна согласна съ бельгійскими парламентскими и политическими прецедентами за истекшіе 15 лѣтъ и съ бельгійскими конституціонными принципами [21]). Еще въ апрѣлѣ слѣдующаго 1846 года министерство де-Тэ, признавая свою относительно большую (въ смыслѣ католическомъ) однородность по сравненію съ кабинетомъ Вандевейера, отрекалось, од-

---

[19]) Annales parlementaires, ibidem, p.p. 1031—1042.

[20]) Annales parlementaires de Belgique, session 1845—1846, p. 33—34.

[21]) Annales parlementaires, ibidem, p. 59. Ср. de-Decker-15 ans (1830—1845).

нако, отъ духа „исключительности“ и общѣало продолжать „политику умѣренности, неизмѣнно руководившую бельгійскими правительствами, начиная съ 1830 года“ [22]).

Но партійно-либеральный кабинетъ Рожье открыто нарушилъ эту традицію, и уже въ 1851 году въ бельгійскомъ парламентѣ и притомъ въ той его палатѣ, которая всегда была менѣе всего заражена партійностью, надъ смѣшанными министерствами вообще было произнесено суровое осужденіе. Въ маѣ этого года кабинетъ Рожье подавалъ въ отставку вслѣдствіе возникшаго у него съ палатой представителей разногласія по вопросу о налогѣ на наслѣдства. Во время дебатовъ о министерскомъ кризисѣ въ сенатѣ президентъ Дюмонъ-Дюмортье сообщилъ, что сформированіе новаго кабинета, между прочимъ, было и ему предложено королемъ, но что онъ отклонилъ предложеніе, полагая, что новый кабинетъ, если таковой вообще необходимъ, долженъ быть взятъ изъ той же либеральной партіи, такъ какъ правая еще не въ состояніи принять власть „а смѣшанныя министерства оставили по себѣ въ странѣ слишкомъ печальное воспоминаніе“ [23]). Министерство Рожье вышло въ отставку въ 1852 году, уступивъ, дѣйствительно, мѣсто тоже либеральному, хотя и болѣе умѣренному министерству де-Брукера. Парламентское положеніе, съ партійной точки зрѣнія, продолжало оставаться очень неопредѣленнымъ, и когда министерство де-Бруккера смѣнило въ 1855 году клерикальное министерство Деккера, оно опять заговорило о „политикѣ примиренія“ [24]).

Наконецъ, два года спустя, эта политика была рѣшительно оставлена. Осенніе коммунальные выборы 1857 года дали настолько печальные для правительства результаты, что министерство Деккера оказалось вынужденнымъ удалиться. Къ власти было призвано либеральное министер-

[22]) Annales parlementaires, ibidem, p. 1069.

[23]) Hymans, Histoire parlementaire, t. III, p. 81.

[24]) Annales parlementaire de Belgique, session 1854—1855, Chambre des représentants, p.p. 948—949.

ство Рожье, которое тотчасъ же распустило палату и на общихъ выборахъ пріобрѣло для себя прочное большинство. Эти событія, разумѣется, не могли не побудить клерикаловъ послѣдовать примѣру ихъ политическихъ противниковъ и также организоваться въ стройную и замкнутую партію. Десятилѣтній переходный періодъ отъ „уніонистской“ къ „партійной“ политикѣ закончился. Бельгія перешла къ системѣ двухъ партій, со всѣми ея необходимыми послѣдствіями.

---

3. Процессъ кристаллизаціи бельгійскихъ партій еще не былъ вполнѣ завершенъ, а уже въ 1845 году министерство Гоблэ—Нотомба и въ 1847 году министерство де-Тэ—Малу вышли въ отставку тотчасъ послѣ выборовъ, не дожидаясь открытія сессіи парламента. Съ 1857 года, или даже съ 1847-го, если не считать перехода власти въ 1855 году отъ де-Бруккера къ Деккеру, смѣна министерствъ или, по крайней мѣрѣ, смѣна партійныхъ режимовъ неизмѣнно совершается въ Бельгіи въ этомъ порядкѣ непосредственнаго воздѣйствія избирателей на правительство. Дисциплина бельгійскихъ партій чрезвычайно строга, и вся политическая жизнь Бельгіи проникнута насквозь духомъ организованной партійности. Выборы въ Бельгіи, и при томъ не только парламентскіе, но и мѣстные, проводятся цѣликомъ партійными организаціями на основѣ партійныхъ программъ и лозунговъ. Большинство и меньшинство во всѣхъ бельгійскихъ представительныхъ собраніяхъ также всегда партійно организованы, и вотумы ихъ, за рѣдкими исключеніями, всегда партійны [25]). Этимъ и объясняется то, что по причинамъ парламентскаго характера бельгійскія мини-

---

[25]) Объ эволюціи бельгійскихъ партій и бельгійскаго парламентаризма см. Van den Heuvel, Les partis politiques en Belgique, Revue du droit public, t. V, p.p. 401—425, Vauthier, Les partis politiques, Revue de l'Université de Bruxelles, 1900, VII, p.p. 713 — 764, Dupriez, Les ministres, t. I, p.p. 235—241, Dupriez, Le gouvernement parlementaire en Belgique, Bulletin de la Société de législation comparée, t. XXIX, p. 627.

стерства не падаютъ въ теченіе сессіи и, разъ ставъ у власти, обыкновенно остаются у нея до тѣхъ поръ, пока очередные половинные выборы или общіе выборы, въ случаѣ роспуска палаты представителей, не измѣнятъ соотношенія большинства и меньшинства. Начиная съ 1884 года, когда пало послѣднее либеральное министерство Фрэръ-Орбана, вплоть до текущаго года въ Бельгіи непрерывно правятъ клерикалы. За это время по разнымъ не-парламентскимъ поводамъ — вмѣшательство короны, различныя манифестаціи общественнаго мнѣнія, внутри-партійныя разногласія—смѣнилось восемь министерствъ. Но всѣ они представляли разные оттѣнки или отдѣльныя группы клерикализма, и несмотря на то, что клерикальное большинство въ палатѣ представителей, бывшее очень внушительнымъ въ 1884 году, въ 1908 году упало до восьми голосовъ и въ 1910 году до шести, это большинство твердо держалось подъ натискомъ почти равнаго ему лѣваго меньшинства. Разрушенія его и, какъ результата, возвращенія власти къ лѣвой въ Бельгіи ждали и въ этомъ году отъ общихъ выборовъ въ палату представителей, которые, однако, вмѣсто того чтобы уничтожить клерикальное большинство усилили его до 16 голосовъ.

Въ настоящее время, впрочемъ, Бельгію нельзя уже, строго говоря, относить къ странамъ съ двухпартійной системой. Независимо отъ того, что въ составѣ двухъ основныхъ ея партій, главнымъ образомъ, въ партіи либеральной, намѣтились нѣкоторыя внутреннія подраздѣленія, рядомъ съ ними въ странѣ и въ парламентѣ существуетъ и самостоятельно маневрируетъ рабочая партія, съ обычною марксистско-соціалистической программой. До сихъ поръ она не могла еще оказать замѣтнаго вліянія на функціонированіе бельгійскаго парламентаризма именно потому, что безсмѣнное въ теченіе 28 лѣтъ правленіе одной и той же католической партіи обрекало ее на пребываніе въ оппозиціи въ тактическомъ единеніи съ либералами. Но если бы въ болѣе или менѣе близкомъ будущемъ католическое большинство оказалось все-таки разрушеннымъ на

выборахъ, то тактика рабочей партіи пріобрѣла бы рѣшающее значеніе для дальнѣйшихъ судебъ бельгійскаго парламентаризма. При данныхъ общихъ условіяхъ либералы не могутъ разсчитывать одни образовать абсолютное большинство въ палатѣ представителей, лѣвое большинство въ ней возможно только въ формѣ коалиціоннаго, либерально-соціалистическаго большинства. Если бельгійскіе соціалисты согласятся войти въ такое большинство и нести всѣ послѣдствія пребыванія въ немъ, то современная форма бельгійскаго парламентаризма сохранится и въ будущемъ съ чередованіемъ у власти католической партіи и либерально-соціалистической коалиціи. Если же они предпочтутъ какую-либо другую тактику, то дѣйствующая нынѣ система не удержится, и бельгійскій парламентаризмъ неизбѣжно вернется къ старому режиму колеблющагося большинства и неустойчивыхъ министерствъ.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Роль парламента въ системѣ парламентарнаго строя.

1. Для выясненія роли, принадлежащей парламенту въ системѣ парламентарнаго строя, естественно обратиться прежде всего къ изученію тѣхъ внѣшнихъ формъ, въ которыхъ проявляется вліяніе парламента на смѣну парламентарныхъ министерствъ. Какъ видно изъ сказаннаго выше, въ первоначальную эпоху развитія парламентаризма палаты стремились осуществлять свои спеціально-парламентарныя функціи большею частью путемъ непосредственныхъ обращеній къ коронѣ съ просьбой объ увольненіи такого-то министра или о назначеніи министромъ такого-то лица, словомъ, стремились къ непосредственному воздѣйствію на личный составъ правительства [1]). Съ теченіемъ

[1]) Нѣкоторыя конституціи, вдохновляясь идеями парламентаризма этой эпохи, возлагали на монарха формальную обязанность увольнять министровъ по требованію палатъ. Сюда относятся, прежде всего, польская конституція 1791 г. (ст. 7) и ганноверская 1848 года (ст. 102). Ем. Meier, Hannoversche Verfassungs-und Verwaltangsgechichte, B. II, S. S. 213—214. Шведская форма правленія 1809 г. (ст. 107) предоставляетъ риксдагу только право выражать соотвѣтствующее „пожеланіе“. Еще въ 1908 году соціалъ-демократическая фракція германскаго рейхстага предлагала, между прочимъ дополнить конституцію имперіи постановленіемъ (ст. 17a) о томъ что „имперскій канцлеръ подлежитъ

времени положеніе вещей измѣнилось, и можно общимъ образомъ сказать, что въ государствахъ съ развитымъ парламентарнымъ строемъ палаты обыкновенно довольствуются теперь выраженіемъ — прямымъ или косвеннымъ — своего недовѣрія или порицанія правительству, предоставляя дѣлать необходимые изъ этихъ вотумовъ выводы „личнаго“ характера самимъ министрамъ и главѣ государства.

Парламентская практика выработала цѣлый рядъ формъ, въ которыхъ палаты выражаютъ недовѣріе министрамъ, и формы эти, въ общихъ чертахъ, одинаковы во всѣхъ парламентарныхъ государствахъ. На первомъ мѣстѣ слѣдуетъ поставить здѣсь „чистый“ вотумъ недовѣрія. Какъ къ весьма рѣшительному и торжественному способу выраженія парламентомъ своего сужденія о политикѣ правительства, къ нему прибѣгаютъ сравнительно рѣдко. Онъ обращается къ политикѣ министерства, въ самомъ широкомъ смыслѣ слова, и потому естественно слѣдуетъ за такими актами, въ которыхъ министерство полностью развертываетъ программу своей дѣятельности.

Въ парламентарныхъ монархіяхъ по издавно сложившемуся обычаю программа эта излагается, прежде всего, въ тронной рѣчи при открытіи сессіи. Отвѣтный адресъ парламента и является такимъ образомъ первымъ поводомъ для обсужденія политики министерства и выраженія ему довѣрія или недовѣрія. Въ зависимости отъ того, въ чьихъ рукахъ находится составленіе проекта адреса, борьба между правительствомъ и оппозиціей выражается либо въ формѣ проведенія оппозиціей желательнаго ей и враждебнаго правительству текста адреса, либо въ формѣ предложенія ею поправокъ къ тексту, для правительства благопріятному. Среди нихъ предлагаются и поправки съ выраженіемъ недовѣрія, такъ что принятіемъ

увольненію, если того требуетъ рейхстагъ“. См. Drucksachen des Deutschen Reichstags, session 1907—1909, № 1036, а также рѣчь депутата Ледебура въ засѣданіи 2 декабря 1908 г.

или отклоненіемъ ихъ и рѣшается вопросъ объ отношеніи палаты къ министерству. Въ Англіи дебаты объ отвѣтномъ адресѣ до сихъ поръ ведутся въ весьма широкихъ размѣрахъ, и изъ ея парламентской исторіи XIX вѣка можно привести нѣсколько примѣровъ вотумовъ недовѣрія, проведенныхъ въ формѣ поправокъ оппозиціи къ проекту адреса, составленному сторонниками министерства.

Такъ, въ 1841 году отставка министерства Мельбурна была вызвана принятіемъ палатою общинъ слѣдующей поправки къ адресу:

„Мы считаемъ своимъ долгомъ почтительнѣйше обратить вниманіе вашего величества, что для удовлетворительнаго теченія нашихъ трудовъ надъ дѣлами государственными необходимо, чтобы правительство вашего величества пользовалось довѣріемъ этой палаты и страны, и почтительнѣйше довести до свѣдѣнія вашего величества, что этимъ довѣріемъ не пользуются теперешніе совѣтники вашего величества“ [2]).

Почти дословно, съ небольшими редакціонными измѣненіями, эта формула была повторена въ 1859 году въ поправкѣ маркиза Гартингтона, направленной противъ министерства графа Дэрби, [3]) и въ 1892 году въ поправкѣ мистера Асквита, выражавшей недовѣріе кабинету Сольсбери [4]).

Во Франціи, еще во времена реставраціи, парламентъ пользовался отвѣтнымъ адресомъ для всесторонняго обсужденія политики министерства, а въ періодъ Іюльской Монархіи дебаты о немъ по своей длительности, значительности и страстности превзошли на много дебаты палаты общинъ. Когда въ 1860 году Наполеонъ III далъ сенату и законодательному корпусу право принимать отвѣтный адресъ, это было истолковано во Франціи, какъ первый шагъ къ парламентаризму. Однако несмотря на то, что такимъ образомъ адресъ всегда игралъ очень видную роль въ

---

[2]) Parliamentary Debates, III series, v. LIX, p.p. 145, 449.
[3]) Parliamentary Debates, III series, v. CLIV, p.p. 118, 416.
[4]) Parliamentary Debates, IV series, v. VII, 94, 430.

функціонированіи парламентарной системы во Франціи, имъ сравнительно рѣдко пользовались тамъ для выраженія министерству „чистаго“ недовѣрія, довольствуясь включеніемъ въ адресъ другихъ, менѣе сильныхъ формулъ осужденія политики правительства. „Адресъ 221-го“ съ его категорическимъ удостовѣреніемъ отсутствія необходимаго „согласія“ между правительствомъ и парламентскимъ большинствомъ, былъ однимъ изъ немногихъ исключеній, въ достаточной мѣрѣ объяснимымъ чрезвычайными обстоятельствами момента.

Напротивъ, въ Бельгіи въ самой конструкціи тронной рѣчи обыкновенно сказывалось желаніе получить отъ палаты опредѣленный вотумъ довѣрія или недовѣрія правительству. Послѣдній параграфъ рѣчи обыкновенно прямо вызывалъ здѣсь этотъ вотумъ выраженіемъ „надежды“ короля на то, что его правительству будетъ оказано „лояльное“, „благожелательное“, „дѣйствительное“, „патріотическое“ или иное „довѣріе“ или „содѣйствіе“, и въ оцѣнкѣ этихъ квалификацій и министерство и палаты обыкновенно обнаруживали большую изощренность и чувствительность.

Такъ, напримѣръ, тронная рѣчь при открытіи сессіи 1845 — 1846 гг. заканчивалась слѣдующимъ обращеніемъ короля къ палатамъ:

„Въ теченіе пятнадцати лѣтъ, господа, законодательныя учрежденія, воодушевленныя чувствами, которыя вдохновляли основателей бельгійскаго государства, работали вмѣстѣ со мной надъ упроченіемъ политическаго бытія нашего прекраснаго отечества и надъ развитіемъ всѣхъ элементовъ его благосостоянія. Я надѣюсь, что мое правительство получитъ для продолженія этой работы ваше довѣріе и ваше лояльное содѣйствіе“ [5]).

Комиссія палаты представителей въ своемъ проектѣ адреса отвѣчала на этотъ параграфъ довольно нейтральными фразами:

„Государь—говорила она, — не безъ глубокаго волненія услышали мы, какъ ваше величество вызвали воспоминанія о

[5]) Annales parlementaires de Belgique, session 1845—1846, p. 2.

пятнадцати годахъ трудовъ, посвященныхъ утвержденію нашей національной независимости и нашего національнаго благосостоянія. Эти счастливые результаты, достигнутые при мощномъ содѣйствіи вашего величества, обезпечиваютъ вамъ продолженіе старыхъ чувствъ нашей преданности и довѣрія, которыми страна окружаетъ монарха, соединившаго себя съ ея судьбами" [6]).

Министръ внутренныхъ дѣлъ Вандевейеръ, стоявшій во главѣ одного изъ послѣднихъ „смѣшанныхъ" кабинетовъ, не удовлетворился проектомъ комиссіи и сдѣлалъ кабинетный вопросъ изъ замѣны этого параграфа слѣдующимъ:

„Палата будетъ помнить, что конституція, на которой покоится бельгійское государство, есть дѣло соглашенія умѣренныхъ людей всѣхъ убѣжденій. Увѣренные, какъ вы, государь, что тотъ же духъ примиренія долженъ и впредь для блага страны руководить служеніемъ ея драгоцѣннымъ интересамъ, мы приносимъ вашему величеству увѣреніе въ благожелательномъ содѣйствіи, которое мы готовы оказать правительству въ проведеніи предлагаемыхъ имъ намъ мѣропріятій" [7]).

Поправка Вандевейера была принята 59 голосами противъ 24 при 4 воздержавшихся.

Еще болѣе поучительныя различенія дѣлалъ въ 1855 году Деккеръ—опять таки глава „примирительнаго" министерства.

„Мнѣ хочется вѣрить, — гласила на этотъ разъ тронная рѣчь,—что (моему правительству) не будетъ отказано въ лояльномъ содѣйствіи палатъ" [8]).

Проектъ адреса, составленный комиссіей палаты представителей, въ большинствѣ своемъ благосклонной къ министерству, такъ отвѣчалъ королю:

„Правительство вашего величества проситъ нашего лояльнаго содѣйствія, въ отвѣтъ на его благія начинанія и на

---

[6]) Annales parlementaires, ibidem, p. 33.

[7]) Annales parlementaires, ibidem, p.p. 33—34.

[8]) Annales parlementaires de Belgique, session 1855—1856, Chambre des représentants, p. 2.

умѣренность, которая всегда управляла его поведеніемъ; въ этомъ содѣйствіи недостатка не будетъ".

Съ другой стороны Ванденперебумъ предложилъ взамѣнъ текста комиссіи слѣдующую редакцію:

„Правительство вашего величества можетъ разсчитывать на содѣйствіе палаты во всѣхъ полезныхъ мѣропріятіяхъ, которыя оно сочтетъ нужнымъ намъ предложить" [9]).

Деккеръ категорически возражалъ противъ этой поправки. Зная непрочность своего положенія въ палатѣ, онъ дважды заявлялъ, что не требуетъ отъ нея „абсолютнаго" содѣйствія и довольствуется содѣйствіемъ „лояльнымъ". Не настаивая на „чистомъ" вотумѣ довѣрія, онъ отвергалъ, однако, вотумъ недовѣрія. Если обѣщаемое ему содѣйствіе хотятъ ограничить сферою административныхъ мѣропріятій, то такого содѣйствія онъ не принимаетъ. Онъ не согласенъ опуститься до ранга административнаго приказчика. Онъ или останется министромъ, или уйдетъ [10]). Поправка Ванденперебума была въ концѣ концовъ отвергнута 48 голосами противъ 43.

Нужно имѣть, однако, въ виду, что значеніе отвѣтнаго адреса въ новѣйшее время весьма уменьшилось, и роль его въ системѣ парламентаризма является теперь отнюдь уже не первостепенной. Это развитіе особенно быстро пошло въ Бельгіи. Начиная съ конца пятидесятыхъ годовъ, въ періодъ длительнаго пребыванія у власти министерства Рожье, обычай открывать каждую сессію парламента тронною рѣчью постепенно пропадаетъ. Въ 1869 году къ этому, правда, еще не привыкли, и депутатъ Дюмортье пытается даже истолковать отсутствіе тронной рѣчи, какъ признакъ наличности разногласій между короной и кабинетомъ [11]). Но новый порядокъ удержался и упрочился, такъ что теперь тронная рѣчь въ Бельгіи разсматривается,

[9]) Annales parlementaires, ibidem, p. 18.

[10]) Annales parlementaires, ibidem, p.p. 30—31.

[11]) Annales parlementaires de Belgique, session 1869—1870, Chambre des représentants, p. 1.

какъ актъ чрезвычайный, приберегаемый для особо важныхъ случаевъ [12]).

Хотя, какъ указывалось, адресъ продолжаетъ въ Англіи служить поводомъ къ очень обстоятельному и точному изложенію партіями ихъ „политическихъ взглядовъ", но и здѣсь вопросъ о довѣріи или недовѣріи палаты къ министерству рѣшается нынѣ большею частью не при обсужденіи отвѣтнаго адреса. Во всякомъ случаѣ, достойно вниманія, что въ 1869 году Дизраэли высказывался объ этомъ слѣдующимъ образомъ:

— Сэръ,—говорилъ онъ 16 февраля въ палатѣ общинъ,— я радъ убѣдиться, что почтенный джентельмэнъ, сдѣлавшій свое предложеніе, такъ составилъ адресъ въ отвѣтъ на тронную рѣчь, что въ немъ не испрашивается мнѣніе палаты по какому-либо спорному вопросу. Благодѣтельное правило, которому онъ слѣдовалъ, восторжествовало у насъ за послѣдніе годы, и соблюденіе его принесло значительную пользу. Вообще говоря,

---

[12]) Dupriez, Les ministres, t. I. p. 254. Въ Италіи, при сохраненіи тронной рѣчи, очень рано, еще въ Сардинскомъ королевствѣ, намѣтилось и было рецепировано парламентарной практикой объединенной Италіи пониманіе отвѣтнаго адреса, какъ акта, лишеннаго политическаго значенія. Въ февралѣ 1849 года палата депутатовъ, по выслушаніи декларації министра-президента Джоберти, постановила еще отложить дебаты о программѣ кабинета до момента обсужденія отвѣтнаго адреса. (См. Arbib, Cinquant'anni di storia parlementare del regno d'Italia, v. I, p. 194). Но уже въ декабрѣ того же года, по соглашенію палаты съ ея предсѣдателемъ, адресъ разсматривался, какъ простой актъ вѣжливости (come una semplice forma di complimento). Съ небольшими уклоненіями въ сторону „несчастнаго подражанія французской системѣ", этотъ взглядъ на адресъ проводился и въ дальнѣйшей практикѣ итальянскаго парламентаризма. Ср. заявленіе депутата Манчини, въ засѣданіи 24 ноября 1869 года, со ссылкой на „итальянскій парламентскій обычай": „Мы никогда не видѣли въ отвѣтѣ на тронную рѣчь средства болѣе или менѣе точнаго выраженія нашихъ политическихъ взглядовъ. Мы предпочитали подражать классической странѣ конституціонныхъ свободъ, гдѣ избѣгаютъ въ такихъ случаяхъ преній и пользуются только поводомъ засвидѣтельствовать коронѣ и главѣ государства чувства палаты". См. подробности итальянской практики у Mancini-Galeotti, Norme ed usi del parlamento italiano p.p. 618—634.

съ тѣхъ поръ, какъ установилось это правило, работа наша стала протекать наиболѣе удовлетворительнымъ для обѣихъ сторонъ палаты образомъ [13]).

При такомъ измѣненіи характера отвѣтнаго адреса, или при сравнительной рѣдкости тронной рѣчи, или, наконецъ, при отсутствіи ея въ парламентарныхъ республикахъ, чистый вотумъ недовѣрія пріурочивается къ другому моменту, дающему поводъ правительству излагать передъ парламентомъ свою программу, къ моменту такъ называемыхъ министерскихъ декларацій. Обычай,—совершенно естественный въ условіяхъ парламентаризма,—требуетъ, чтобы министерство, послѣ какихъ-либо существенныхъ перемѣнъ въ его составѣ и прежде всего непосредственно по вступленіи его къ власти, обращалось къ парламенту съ изложеніемъ принциповъ, руководящихъ или долженствующихъ руководить его дѣятельностью, и проектируемыхъ имъ законодательныхъ и административныхъ мѣропріятій. Парламентское положеніе этихъ декларацій различно въ зависимости отъ того, на чемъ покоится право министровъ говорить въ палатахъ. На континентѣ при повсемѣстномъ признаніи принципа, что министры имѣютъ доступъ въ парламентъ и должны быть выслушаны по ихъ требованію, программныя сообщенія правительства просто находятъ себѣ мѣсто въ порядкѣ дня палатъ, въ качествѣ особаго его пункта. Наоборотъ, въ Англіи они подпадаютъ подъ рубрику тѣхъ „личныхъ объясненій“ членовъ палаты, которыя допускаются лишь „по снисхожденію“, если не обсуждается какой-либо спеціальный вопросъ, и не могутъ сопровождаться общими преніями [14]). Понятно поэтому, что въ англійскомъ парламентѣ издавна привыкли связывать объясненія по поводу политики министерства съ какимъ-либо стоящимъ въ порядкѣ дня вопросомъ. Такъ, представленіе петицій, внесеніе биллей, предложеніе о превращеніи палаты въ комитетъ суб-

[13]) Parlamentary Debates, III series, v. CXCIV, p. 67.

[14]) Manual of procedure in the public business of the House of Commons, second edition, 1908, p. 123.

сидій или предложеніе объ отсрочкѣ засѣданія, служатъ поводами къ обстоятельнымъ дебатамъ о министерскихъ кризисахъ и программахъ. Въ такихъ случаяхъ и голосованіе палаты по каждому данному предложенію неизбѣжно пріобрѣтаетъ значеніе сужденія ея о политикѣ министерства. Въ этомъ порядкѣ, однако, проведеніе чистаго вотума недовѣрія представляетъ трудности. Поэтому въ Англіи, кромѣ поправокъ къ отвѣтному адресу, его облекаютъ еще только въ форму спеціальныхъ резолюцій, заранѣе возвѣщаемыхъ и получающихъ самостоятельное мѣсто въ порядкѣ дня [15]). На континентѣ дебаты по поводу министерскихъ деклараціи считаются вообще допустимыми, но заключеніе ихъ опредѣленнымъ вотумомъ требуетъ также извѣстныхъ предварительныхъ условій. Такой вотумъ принимаетъ обыкновенно видъ „мотивированной формулы перехода къ очереднымъ дѣламъ“. Практика бельгійскаго и французскаго парламентовъ знаетъ, правда, случаи принятія мотивированныхъ формулъ, напримѣръ, въ связи съ обсужденіемъ бюджета или даже просто въ заключеніе дебатовъ по поводу объясненій министровъ [16]), но по общему правилу, мотивированныя формулы служатъ на континентѣ для заключенія дебатовъ по запросамъ.

Запросъ, или интерпелляція, есть спеціально континентальнымъ государствамъ, въ отличіе отъ Англіи, свойственная форма осуществленія парламентскаго контроля надъ дѣятельностью правительства и, какъ удачно характеризуетъ его итальянская доктрина, слагается изъ двухъ элементовъ—„разслѣдованія“ и „приговора“ [17]). Вопросъ,

---

[15]) Именно въ этой формѣ провелъ, какъ извѣстно, Пиль вотумъ недовѣрія министерству Мельбурна. Ср. Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus.

[16]) Это считается допустимымъ въ тѣхъ случаяхъ, когда иренія настолько разрастаются, что пріобрѣтаютъ характеръ общаго обсужденія политики правительства. См. Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, p. 873, Hervieu Les ministres, leur rôles et leurs attributions dans les différents états organisés, p. 529.

[17]) Mancini-Galeotti, Norme ed usi, p. 376.

заимствованный континентомъ у Англіи, является повсемѣстно тѣмъ, чѣмъ онъ является въ англійской практикѣ, то есть средствомъ получить фактическія разъясненія отъ министра, къ компетенціи котораго относится интересующій депутата предметъ, и не даетъ повода къ принятію парламентомъ какой-либо резолюціи [18]). Вотумъ недовѣрія пріурочивается поэтому къ интерпелляціи, и слѣдовательно при желаніи отвѣтить на министерскую декларацію опредѣленнымъ „приговоромъ", изъ среды парламента немедленно по прочтеніи ея долженъ быть сдѣланъ правительству запросъ. При отсутствіи къ тому формальныхъ препятствій въ практикѣ парламентарныхъ странъ возникали, правда, сомнѣнія насчетъ допустимости по существу такого сужденія о политикѣ министерства немедленно по изложеніи имъ своей программы и ранѣе какихъ-либо конкретныхъ съ его стороны дѣйствій [19]). Съ другой стороны,

---

[18]) Manual of procedure, p. 61, Redlich, Recht und Technik, S. S. 513—516. Институтъ вопросовъ, или, какъ ихъ иногда называютъ на континентѣ „краткихъ вопросовъ", получилъ въ новѣйшее время большое распространеніе. Въ 1897 году вопросы были введены въ Бельгіи. См. Règlement de la Chambre des représentants, Art. 32 (Moreau et Delpech, Les réglements des Assemblées legislatives, t. I, p.p. 645—646). Въ 1912 году ихъ ввелъ у себя германскій рейхстагъ.

[19]) Въ Италіи эти сомнѣнія, усиливаются предположеніемъ, не является ли такое сужденіе палаты о министерствѣ, еще ничѣмъ себя кромѣ изложенія своей программы не заявившемъ, покушеніемъ на прерогативу короны. Arcoleo, Il Gabinetto nei governi perlamentari, p. 208. Однако, въ 1885 году министръ-президентъ Депретисъ признавалъ, что „контроль палаты непрерывенъ и что, когда министерство сообщаетъ ей о своемъ сформированіи, не можетъ быть никакихъ препятствій къ тому, чтобы изъ среды самой палаты было сдѣлано соотвѣтствующее предложеніе и заявлено, что она не питаетъ довѣрія къ министерству". Mancini-Galeotti, Norme ed usi, p. 744. Старая доктрина англійскаго парламентаризма также признавала, что министры короны имѣютъ право требовать, чтобъ они были „лояльно испытаны" въ своихъ дѣйствіяхъ. Но какъ замѣчаетъ Todd, министры, относительно которыхъ существуетъ предположеніе, что они не пользуются довѣріемъ палаты общинъ, могутъ притязать на такое „испытаніе" лишь до тѣхъ поръ, пока палата не вотировала имъ своего недовѣрія. Todd-Walpole, t. I, p. 171.

однако, парламентская доктрина склонна изъ самаго существа парламентаризма заключать, что и для министерства и для парламента именно наиболѣе естественно выяснить съ самаго начала ихъ отношеніе другъ къ другу, и что выступленіе министерства съ программной декларацією является лучшимъ и наиболѣе законнымъ къ тому поводомъ [20]).

Какъ бы то ни было, предъявляется ли интерпелляція министрамъ непосредственно за прочтеніемъ министерской декларації или пусть это будетъ такъ называемый запросъ объ общемъ направленіи политики правительства, являющійся, въ концѣ концовъ, также средствомъ лишній разъ получить отъ министерства программную декларацію, способовъ выраженія недовѣрія правительству въ мотивированныхъ формулахъ перехода имѣется весьма много въ рукахъ палатъ. Онѣ могутъ принять чистый вотумъ недовѣрія, предложенный оппозиціей, и могутъ отвергнуть вотумъ довѣрія, который навѣрно будетъ внесенъ сторонниками министерства. Онѣ могутъ пресѣчь дорогу вотуму довѣрія, принявъ отвергнутый министерствомъ простой переходъ къ очереднымъ дѣламъ, и могутъ дать достаточно ясныя указанія министерству о своемъ къ нему отношеніи уже въ моментъ разрѣшенія вопроса о порядкѣ голосованіи формулъ.

Парламентская исторія третьей французской республики очень богата драматическими сценами вотированія парламентомъ довѣрія или недовѣрія правительству именно въ этой формѣ. Достаточно упомянуть объ особо торжественномъ выраженіи недовѣрія палатою депутатовъ министерству де-Брольи 19 іюня 1877 г. принятіемъ формулы Шуазеля, въ которой заявлялось, что министерство это „не пользуется довѣріемъ представителей націи“ [21]).

Съ другой стороны, одинъ парламентскій инцидентъ

---

[20]) Hervieu, Les ministres, p. 417.

[21]) Annales du Sénat et de la Chambre des depatés, Chambre, 1877, session ordinaire, t. III, p.p. 330—336.

1892 года показываетъ, что иногда и вотумъ довѣрія можетъ быть непринятъ правительствомъ. 28 ноября этого года въ палатѣ депутатовъ обсуждался запросъ министру юстиціи по поводу обстоятельствъ смерти барона Рейнаха, въ связи съ панамскимъ дѣломъ. Предсѣдатель слѣдственной комиссіи Бриссонъ внесъ формулу перехода, въ которой предлагалъ палатѣ присоединиться къ пожеланію комиссіи о принятіи мѣръ къ всестороннему разслѣдованію обстоятельствъ смерти Рейнаха. Министръ-президентъ Лубэ отвергъ отъ имени правительства эту формулу. Тогда депутатомъ Можаномъ было предложено измѣнить ее, начавъ ее словами: „Палата, исполненная довѣрія къ правительству“... По этому поводу Лубэ сдѣлалъ слѣдующее заявленіе:

— Но позвольте, господа, сказать, что всякій по своему заботится о своемъ достоинствѣ и о своей отвѣтственности. Министръ юстиціи, по совѣщаніи съ совѣтомъ министровъ, указалъ палатѣ, какъ онъ понимаетъ законъ и по какимъ мотивамъ онъ не счелъ возможнымъ удовлетворить желаніе комиссіи, о которомъ она извѣстила его. Министръ юстиціи и совѣтъ министровъ остаются при своемъ мнѣніи. Какое бы довѣріе вы къ намъ ни питали, мы не можемъ измѣнить самимъ себѣ, и при этихъ условіяхъ вы не сочтете, вѣроятно, неправильнымъ, что предсѣдатель совѣта министровъ всходитъ на эту трибуну, чтобы заявить вамъ, что къ величайшему своему сожалѣнію, онъ не можетъ принять благожелательную формулу, предложенную почтеннымъ г. Можаномъ.

Вслѣдъ за этимъ былъ предложенъ простой переходъ, и правительство присоединилось къ нему. Онъ былъ, однако, отклоненъ 304 голосами противъ 219. Тогда Можанъ взялъ обратно выраженіе довѣрія, и остальная часть формулы была принята 393 голосами противъ 3 [22]). 6 декабря министерство Рибо смѣнило министерство Лубэ.

Простой переходъ къ очереднымъ дѣламъ играетъ вообще видную роль при заключеніи дебатовъ по запро-

[22]) Annales de la Chambre des députés, 1892, session extraordinaire, tome unique, p. 598.

самъ большаго политическаго значенія. Иногда оппозиція противопоставляетъ его вотуму довѣрія, разсчитывая, если не свергнуть такимъ образомъ министерство, то по крайней мѣрѣ, затемнить и поколебать его парламентское положеніе. Въ такихъ случаяхъ правительство естественно будетъ настаивать на принятіи именно чистаго вотума довѣрія. Такъ было, напримѣръ, въ засѣданіи французской палаты депутатовъ 24 іюня 1909 года, когда послѣ продолжительныхъ нападокъ на министерство Клемансо, оппозиція сдѣлала попытку соблазнить большинство простымъ переходомъ, но предсѣдатель совѣта министровъ рѣшительно потребовалъ вотума довѣрія, который и былъ принятъ палатой [23]). Прецеденты этого рода были особенно часты въ президенство Тьера, многократно добивавшагося отъ Національнаго Собранія отклоненія простого перехода и замѣны его опредѣленнымъ вотумомъ довѣрія. Съ другой стороны, при вступленіи въ должность министерства Рувье въ 1887 году простой переходъ сыгралъ роль вотума довѣрія. 31 мая, немедленно по прочтеніи декларации Рувье, онъ былъ интерпеллированъ по вопросу объ „общей политикѣ“ его кабинета. Депутаты Бародэ и Жюльенъ внесли слѣдующую формулу:

„Палата, принимая во вниманіе, что верховное благо республики требуетъ концентраціи республиканскихъ силъ для проведенія реформъ, ожидаемыхъ демократіей, и констатируя, что новый кабинетъ не представляетъ ни политики реформъ и бережливости, ни политики единенія республиканцевъ, переходитъ къ очереднымъ дѣламъ“.

Послѣ того, какъ двумя депутатами былъ потребованъ простой переходъ, Рувье отъ имени правительства попросилъ палату дать первенство формулѣ Бародэ. Она была отклонена 258 голосами противъ 139. Въ виду „отклоненія вотума недовѣрія“ правительство, со своей стороны, по-

---

[23]) Journal Officiel, 25 juin 1909, Chambre des députés, compte rendu in extenso.

требовало тогда простого перехода, который палата и приняла [24]).

Сравнительная все таки рѣдкость въ новѣйшее время „чистыхъ“ вотумовъ недовѣрія объясняется еще и тѣмъ, что при упрочившемся парламентарномъ строѣ, правительство обнаруживаетъ такую чуткость къ отношенію къ нему парламента, что оно понимается имъ съ полу-намека, и въ слишкомъ торжественныхъ, откровенныхъ способахъ манифестированія его не встрѣчается надобности. Съ „чистымъ“ вотумомъ недовѣрія успѣшно конкурируетъ поэтому вотумъ порицанія. Онъ гораздо болѣе эластиченъ, отличается большею приспособляемостью къ политическимъ условіямъ момента и допускаетъ огромное разнообразіе въ силѣ и выразительности, начинаясь, въ непосредственномъ сосѣдствѣ съ вотумомъ недовѣрія, отъ осужденія всей политической системы правительства и доходя до самой легкой формы выраженія неудовольствія парламента какимъ-либо конкретнымъ дѣйствіемъ кабинета или отдѣльнаго его члена. Въ общемъ, вотумъ порицанія съ точки зрѣнія парламентской процедуры идетъ тѣми же путями, что и вотумъ недовѣрія, и его тоже можно встрѣтить и въ видѣ поправки къ отвѣтному адресу, и въ видѣ спеціальной резолюціи, и въ видѣ мотивированной формулы перехода къ очереднымъ дѣламъ.

Что касается адреса, то, такъ какъ редакція его примѣняется обыкновенно къ построенію тронной рѣчи и каждый его параграфъ является отвѣтомъ на соотвѣтствующій параграфъ ея, то привнесеніе въ адресъ какой-либо новой темы, въ тронной рѣчи не затронутой, служитъ уже къ осужденію правительства не въ меньшей мѣрѣ, чѣмъ прямое указаніе на пробѣлы или недостатки въ его программѣ. Такъ, въ 1886 году въ Англіи, при открытіи вновь избраннаго парламента, въ палатѣ общинъ мистеръ Коллингсъ предложилъ въ видѣ поправки къ адресу:

---

24) Annales de la Chambre des députés, 1887, session ordinaire, III, p.p. 160—161.

Почтительнѣйше выразить сожалѣніе палаты по поводу того, что ея величествомъ не было возвѣщено никакихъ мѣропріятій на пользу рабочихъ кассовъ и въ особенности направленныхъ къ облегченію земледѣльческимъ рабочимъ и другимъ жителямъ сельскихъ мѣстностей пріобрѣтенія мелкихъ земельныхъ участковъ на правѣ собственности и аренды и на справедливыхъ условіяхъ платы и обезпеченности владѣнія.

Правительство устами канцлера герцогства Ланкастерскаго объявило эту поправку вотумомъ порицанія, что не помѣшало ей быть принятой 26 января, 329 голосами противъ 250 [25]). Кабинетъ Сольсбери удалился, не дождавшись даже окончанія дебатовъ объ адресѣ.

Съ другой стороны, 22 февраля 1909 года либеральнымъ членомъ палаты общинъ мистеромъ Понсонби было предложено дополнить адресъ „почтительнымъ представленіемъ“ о томъ, что

многократное отклоненіе палатою лордовъ мѣропріятій капитальной важности, принятыхъ палатой общинъ подавляющимъ большинствомъ, дѣлаетъ настоятельно необходимымъ, чтобы были сдѣланы въ формѣ билля и внесены на обсужденіе парламента въ эту же сессію предложенія объ урегулированіи отношеній между обѣими палатами парламента въ соотвѣтствіи съ резолюціей палаты общинъ отъ 26 іюня 1907 года, провозглашавшей, что для доставленія дѣйствительной силы волѣ народа, выражаемой его выборными представителями, необходимо, чтобы право другой палаты измѣнять или отвергать билли, принятые палатой общинъ, было такъ ограничено закономъ, чтобы конечному рѣшенію общинъ было обезпечено преобладаніе въ предѣлахъ одной легислатуры.

Говоря по поводу этой поправки, мистеръ Асквитъ, напомнилъ палатѣ, что

согласно прочно установившейся конституціонной практикѣ, поправка къ адресу считается равносильной вотуму порицанія правительству.

Въ данномъ случаѣ дѣло шло бы о томъ, заслуживаетъ ли правительство порицанія за то, что

---

[25]) Parliamentary Debates, III series, v. CCCII, p.p. 443, 448, 525.

не предложило въ тронной рѣчи принять въ эту же сессію какія-либо мѣры по проведенію въ жизнь его взглядовъ на данный вопросъ.

Поправка мистера Понсонби была, въ концѣ концовъ, отвергнута 225 голосами противъ 47 [26]).

Вотумъ порицанія, именно благодаря его эластичности, отнюдь не всегда предлагается въ такой отчетливой, откровенной редакціи. Часто осужденіе правительству выражается въ болѣе общихъ и неопредѣленныхъ терминахъ, и требуется близкое знаніе условій политическаго момента, чтобы понять ихъ болѣе или менѣе замаскированный смыслъ. Такъ, напримѣръ, когда въ 1839 году во Франціи парламентская „коалиція", руководимая Тьеромъ и Гизо, вела борьбу съ министерствомъ Молэ, рѣшительная схватка между ними произошла по поводу отвѣтнаго адреса. Два послѣднихъ его параграфа въ редакціи, предложенной „коалиціоннымъ" большинствомъ комиссіи, гласили:

„Мы увѣрены, государь, только тѣсное единеніе властей, сдерживаемыхъ въ конституціонныхъ границахъ, обезпечитъ безопасность страны и силу вашего правительства. Твердое, искусное правительство, опирающееся на великодушныя чувства, внушающее уваженіе къ достоинству вашего трона за границей и покрывающее его своею отвѣтственностью внутри страны, является самымъ вѣрнымъ залогомъ той поддержки, которую мы столь готовы вамъ оказать.

Довѣримся, государь, благости нашихъ установленій; они обезпечатъ, не сомнѣвайтесь, и ваши и наши права, ибо мы считаемъ неоспоримымъ, что конституціонная монархія гарантируетъ одновременно и свободу народовъ и прочныя основанія величія государствъ" [27]).

Для того, чтобы усмотрѣть въ этихъ фразахъ проекта адреса порицаніе кабинету за то, что онъ недостаточно „покрывалъ" своею отвѣтственностью короля и допускалъ

---

[26]) См. парламентскій отчетъ газеты „The Daily News", February 23, 1909.

[27]) Le Moniteur universel, 1839, p. 19.

этимъ „личный режимъ", необходимо было бы, конечно, прослѣдить исторію этого парламентскаго инцидента и рѣчи, въ которыхъ иниціаторы проекта обосновывали его. Но смыслъ его выясняется и изъ простого сопоставленія съ проектомъ поправокъ къ нему, проведенныхъ министерскимъ большинствомъ 222 голосовъ противъ 213.

„Мы увѣрены, государь,—гласили онѣ,—только тѣсное единеніе властей, дѣйствующихъ въ ихъ конституціонныхъ рамкахъ, можетъ поддерживать безопасность страны и силу вашего правительства. Твердое, искусное правительство, опирающееся на великодушныя чувства, равно озабоченное достоинствомъ вашего трона и охраной общественныхъ свободъ, является самымъ вѣрнымъ залогомъ той поддержки, которую мы съ готовностью вамъ оказываемъ.

Мы довѣряемся, государь, благости нашихъ установленій; они обезпечиваютъ и ваши и наши права; ибо мы считаемъ неоспоримымъ, что конституціонная монархія гарантируетъ одновременно и свободу народовъ и величіе государствъ [28]).

Но, какъ и вотумъ недовѣрія, вотумъ порицанія, за исключеніемъ тѣхъ странъ и случаевъ, гдѣ и онъ можетъ быть предложенъ въ видѣ самостоятельной резолюціи, обыкновенно служитъ для заключенія дебатовъ по запросамъ и принимаетъ, слѣдовательно, также видъ мотивированной формулы перехода къ очереднымъ дѣламъ. Въ этихъ формулахъ онъ и является во всемъ своемъ огромномъ разнообразіи, въ силѣ, широтѣ и выразительности. Въ этомъ случаѣ, конечно, для парламента опять таки открывается возможность выразить министерству осужденіе или принятіемъ прямого вотума порицанія, или отклоненіемъ принятаго министерствомъ одобряющаго его политику вотума. Такъ, напримѣръ, очень часто встрѣчаются въ заключеніе дебатовъ по интерпелляціи формулы перехода, выражающія „одобреніе" объясненіямъ правительства и отвергающія „всякія добавленія", и именно отклоненіе такой, предложенной депутатомъ Перэ, формулы вызвало въ 1906 году

[28]) Le Moniteur universel, 1839, p.p. 131—132.

отставку министерства Рувье, интерпеллированнаго въ засѣданіи палаты 7 марта по вопросу о его образѣ дѣйствій при проведеніи закона объ отдѣленіи церкви отъ государства. Вотумъ Національнаго Собранія, приведшій къ отставкѣ Тьера, былъ не менѣе яснымъ вотумомъ порицанія, такъ какъ въ послѣднемъ абзацѣ принятой собраніемъ формулы Эрнуля выражалось „сожалѣніе“ о томъ, что предпринятыя Тьеромъ перемѣны въ составѣ министерства не доставили консервативнымъ кругамъ того удовлетворенія, на которое они были въ правѣ разсчитывать [29]).

Столь же ясно говорили объ осужденіи политики министерства и притомъ во всей ея широтѣ, непринятыя французскимъ сенатомъ въ 1880 году формулы Жюля Симона и Дювернэ, направленныя противъ кабинета Жюля Ферри, изъ которыхъ первая приглашала Сенатъ

не присоединяться къ политикѣ произвола, нарушающей миръ,

а вторая выражала

сожалѣніе о томъ, что примирительная политика, принятая сначала правительствомъ подъ вліяніемъ де-Фрейсинэ, была затѣмъ оставлена, и надежду, что правительство вернется въ дальнѣйшемъ къ ней [30]).

Къ одной спеціальной отрасли политики министерства Гоблэ относилась резолюція бюджетной комиссіи, внесенная въ палату депутатовъ 16 мая 1887 года и, въ виду недостаточности сдѣланныхъ въ бюджетѣ на 1888 годъ, сокращеній, приглашавшая правительство представить палатѣ новыя предложенія.

Предсѣдатель совѣта министровъ заявилъ по поводу этой резолюціи слѣдующее:

— ... Если чувства, которыми повидимому воодушевлено большинство комиссіи, раздѣляются палатой и если палата въ

[29]) См. выше стр. 113.

[30]) Annales du Sénat et de la Chambre des députés, 1880, session extraordinaire, t. I, p. 74.

своемъ большинствѣ считаетъ нужнымъ присоединиться къ предложенной ей резолюціи, намъ останется только отказаться отъ власти.

Депутатъ Ла-Форжъ попробовалъ спасти правительство формулою перехода, въ которой палата,

въ разсчетѣ на патріотизмъ правительства и комиссіи, вновь подтверждала необходимость политики бережливости и реформъ и выражала надежду, что путемъ соглашенія между правительствомъ и комиссіей будетъ достигнуто настоящее бюджетное равновѣсіе.

Формула эта, принятая правительствомъ, была, однако, отвергнута палатой 275 голосами противъ 257 [31]).

Въ 1892 году вопросъ объ одобреніи или осужденіи политики министерства де-Фрейсинэ былъ рѣшенъ резолюціей, объявлявшей спѣшнымъ обсужденіе внесеннаго имъ законопроекта о свободѣ ассоціацій.

„Палата,—гласила формула Трульо,—твердо намѣренная продолжать свою республиканскую политику и энергично защищать права государства, принимаетъ спѣшность".

Отношеніе правительства къ этой формулѣ было такъ охарактеризовано министромъ-президентомъ:

— Господа,—сказалъ онъ,—я всхожу на эту трибуну единственно, чтобы заявить, что правительство приняло эту формулу потому, что мотивы, предпосланные вотуму спѣшности, формулируютъ политику, которой кабинетъ слѣдовалъ до сихъ поръ и которой онъ будетъ продолжать слѣдовать, если останется у власти... Если палата сочтетъ нужнымъ отклонить эту формулу, она тѣмъ самымъ укажетъ, что она не одобряетъ политики, которую мы собираемся продолжать, если останемся у власти, и тогда нашимъ долгомъ будетъ передать власть въ руки лицъ, способныхъ лучше понять желательную палатѣ политику.

---

[31]) Annales de la Chambre des députés, 1887, session ordinaire, t. III, 71, 113—118.

Палата отклонила формулу Ла-Форжъ 304 голосами противъ 212 [32]).

Наконецъ и тогда, когда рѣчь идетъ о вотумѣ порицанія, возможны и часты такія же комбинаціи съ простымъ переходомъ къ очереднымъ дѣламъ, какъ и при вотумѣ довѣрія или недовѣрія.

Такъ, въ 1879 году, 16 декабря депутатъ Локруа интерпеллировалъ во французской палатѣ министерство Вадингтона о примѣненіи имъ закона объ амнистіи. Палатѣ были предложены двѣ формулы перехода. Формула депутата Лавернь приглашала палату

присоединиться къ чувствамъ, выраженнымъ правительствомъ, и одобрить данныя имъ объясненія относительно примѣненія закона объ амнистіи.

Депутаты Локруа и Клемансо наоборотъ предлагали ей

выразить сожалѣніе по поводу того, что министерство не примѣняло закона объ амнистіи болѣе цѣлесообразно и справедливо.

Предсѣдатель совѣта министровъ потребовалъ первенства для формулы Лавернь, и, когда былъ предложенъ простой переходъ къ очереднымъ дѣламъ заявилъ слѣдующее:

— М.м. г.г., въ вотумѣ, который вы призваны принять, не должно быть ни малѣйшей двусмысленности. Правительство рѣшительно отвергаетъ простой переходъ и будетъ разсматривать принятіе его, какъ вотумъ порицанія.

— Вотумы палаты,—отвѣтилъ на это депутатъ Клемансо,— имѣютъ только то значеніе, которое придается имъ парламентскими соглашеніями. Разъ, согласно заявленію предсѣдателя совѣта министровъ, простой переходъ равняется для министерства вотуму порицанія, мы беремъ обратно нашу формулу и присоединяемся къ простому переходу [33]).

---

[32]) Annales de la Chambre des députés, 1892, session ordinaire, t. I, p. 169.

[33]) Annales du Sénat et de la Chambre des députés, 1879, session extraordinaire, t. II, p.p. 146—147.

Изъ послѣднихъ примѣровъ явствуетъ, между прочимъ, что въ извѣстныхъ случаяхъ ясность положенія въ моментъ принятія парламентомъ извѣстнаго вотума можетъ быть достигнута только путемъ откровеннаго объясненія между министерствомъ и палатой относительно того значенія, какое та и другая сторона намѣрены ему придать. Благодаря пріему постановки такъ называемаго „кабинетнаго вопроса“, то-есть заявленію министерства, что свое пребываніе у власти или свою отставку оно ставитъ въ зависимость отъ принятія или непринятія парламентомъ того или другого рѣшенія, цѣлый рядъ парламентскихъ голосованій, не являющихся формально вотумами недовѣрія или порицанія въ собственномъ смыслѣ слова, оказываетъ рѣшающее вліяніе на судьбу кабинетовъ.

Такъ, напримѣръ, отставка парламентарнаго министерства нерѣдко вызывается принятіемъ или отклоненіемъ какого-либо законопроекта. Иногда такой законопроектъ является существенною частью министерской программы, или настолько противорѣчитъ ей, что относительно смысла того или другого принимаемго парламентомъ рѣшенія не приходится сомнѣваться, палата, принимая его, „знаетъ, что она дѣлаетъ“ и министерство также само собой дѣлаетъ соотвѣтствующіе „выводы“ изъ голосованія палаты. Иногда, наоборотъ, „программный“ характеръ законопроекта бываетъ вовсе не установленъ, но по условіямъ парламентскаго положенія, министерство считаетъ нужнымъ связать съ нимъ свою судьбу и болѣе или менѣе прямо предупреждаетъ объ этомъ палату, или, впослѣдствіи, сдѣлавъ свои „выводы“, пытается ихъ объяснить и оправдать ея голосованіемъ. Это тѣмъ болѣе бываетъ необходимо, что такое значеніе придается иногда и не послѣднему, окончательному голосованію палаты, а рѣшенію, принятому ею въ какой-либо изъ подготовительныхъ или промежуточныхъ стадій законодательнаго процесса.

Такъ, въ 1846 году палата общинъ отвергла большинствомъ 292 голосовъ противъ 219 такъ называемый билль „объ охранѣ жизни“, и 29 іюня Пиль сообщилъ ей, что

этотъ вотумъ, отказавшій слугамъ ея величества въ полномочіяхъ, которыя они считали необходимыми для подавленія насилій и охраны жизни въ Ирландіи, въ связи съ общимъ положеніемъ правительства, побудилъ его подать въ отставку [34]). Въ 1858 году столь же недвусмысленное отрицательное отношеніе палаты общинъ къ важному правительственному законопроекту вызвало отставку министерства Пальмерстона. Подъ впечатлѣніемъ покушенія Орсини на Наполеона III, правительство внесло въ парламентъ билль о преслѣдованіи сообществъ, образуемыхъ съ цѣлью подготовки террористическихъ актовъ. Между тѣмъ, общественное мнѣніе Англіи было крайне возмущено депешей французскаго кабинета англійскому, въ связи съ тѣмъ же покушеніемъ. Это настроеніе сказалось и въ палатѣ общинъ въ засѣданіи 19 февраля. Когда лордъ Пальмерстонъ предложилъ преступить ко второму чтенію билля, мистеръ Мильнеръ Гибсонъ внесъ къ его предложенію слѣдующую поправку:

„Палата съ величайшимъ огорченіемъ выслушала сообщеніе о томъ, что послѣднія покушенія на жизнь императора французовъ были замышлены въ Англіи и выражаетъ свое отвращеніе къ подобнымъ преступнымъ предпріятіямъ; палата готова во всякое время содѣйствовать исправленію недостатковъ въ уголовныхъ законахъ, наличность которыхъ была бы, по надлежащемъ изслѣдованіи, доказана; но она можетъ только сожалѣть, что правительство ея величества раньше, чѣмъ приглашать въ настоящее время палату путемъ второго чтенія этого билля внести измѣненія въ законъ о заговорѣ, не сочло своимъ долгомъ отвѣтить какъ-нибудь на важную депешу, полученную имъ отъ французскаго правительства, помѣченную Парижъ 20 января 1858 года и представленную на разсмотрѣніе парламента“.

Палата приняла поправку большинствомъ 234 голосовъ противъ 215, и 22 февраля парламенту было сообщено объ отставкѣ кабинета [35]).

---

[34]) Parliamentary Debates, III series, v. LXXXVII, p.p. 1027, 1040—1043.

[35]) Parliamentary Debates, III series, v. CXLVIII, p.p. 1758, 1844.

Иначе обстояло дѣло въ 1852 году съ отставкой министерства лорда Росселя, противъ котораго велъ кампанію незадолго передъ тѣмъ вышедшій изъ его состава Пальмерстонъ. 20 февраля Россель внесъ въ палату общинъ резолюцію о разрѣшеніи ему внести билль, направленный „къ измѣненію" законовъ о „мѣстной" милиціи. Пальмерстонъ поспѣшилъ предложить добавить въ резолюціи Росселя, послѣ словъ „къ измѣненію",—„и къ консолидированію", слово же „мѣстной" передъ словомъ „милиціи" выпустить. Россель рѣшительно воспротивился такому измѣненію содержанія его билля.

— Само по себѣ—заявилъ онъ,—слово консолидированіе не дастъ еще возможности судить о намѣреніяхъ палаты, такъ какъ слово это вполнѣ совмѣстимо съ биллемъ, который мы собираемся внести. Но если вы рѣшите выпустить слово „мѣстной", я могу сказать только, что тогда я предоставлю мистеру Берналь и благородному члену палаты отъ Тивертона внести билль, который удовлетворилъ бы палату, но, конечно, не буду принимать никакого участія въ немъ.

Обѣ поправки были тѣмъ не менѣе приняты—вторая большинствомъ 136 голосовъ противъ 125,—и Россель, какъ будто не собираясь сдѣлать необходимый „выводъ" изъ этого голосованія, сдѣлалъ формальное предложеніе, чтобы внесеніе билля было поручено мистеру Берналь и лорду виконту Пальмерстонъ. Но сами сторонники кабинета обратили его вниманіе на неправильность такого поведенія. Сэръ Холлъ заявилъ, что онъ до этого момента поддерживалъ правительство, но теперь, не можетъ идти дальше за Росселемъ.

— Я надѣюсь,—заявилъ онъ,—что послѣ состоявшагося рѣшенія, мой благородный другъ не только оставитъ билль, но и въ соотвѣтствіи съ вотумомъ, принятымъ противъ него, сдѣлаетъ тотъ конституціонный выводъ, который онъ всегда въ такихъ случаяхъ дѣлалъ и который ведетъ къ отказу отъ дальнѣйшаго пребыванія во главѣ совѣтовъ ея величества.

Россель вынужденъ былъ присоединиться къ этому заявленію и, взявъ свое предложеніе обратно, онъ самъ

истолковалъ голосованіе палаты, какъ доказательство того, что „министры не пользуются довѣріемъ палаты“, съ „обычными“ отсюда послѣдствіями [36]).

Изъ практики третьей французской республики можно было бы привести лишь немного случаевъ голосованій палаты по законодательнымъ вопросамъ, вызывавшихъ министерскіе кризисы. Ближайшею причиною паденія министерствъ во Франціи является все-таки по общему правилу вотумъ недовѣрія или порицанія въ видѣ мотивированной формулы перехода къ очереднымъ дѣламъ, а поскольку оно ставитъ кабинетный вопросъ по поводу какого-либо законопроекта, оно рѣдко терпитъ прямое пораженіе отъ парламента. Однако, въ восьмидесятыхъ годахъ было нѣсколько случаевъ выхода министерствъ въ отставку изъ за острой тогда проблемы пересмотра конституціи. Уже въ январѣ 1882 года кабинетъ Гамбетты палъ вслѣдствіе принятія палатою депутатовъ резолюціи о пересмотрѣ конституціи, безъ тѣхъ ограничительныхъ условій, которыя правительство считало необходимыми [37]). Въ 1888 году вопросъ этотъ опять былъ на очереди. 30 марта палата депутатовъ обсуждала предложеніе Пельтана о пересмотрѣ конституціи. Правительство, въ лицѣ министра-президента Тирара горячо возражало противъ этого предложенія и предупредило палату, что если она „рѣшитъ иначе“, оно слагаетъ съ себя отвѣтственность [38]). Такъ какъ палата „рѣшила иначе“ и приняла предложеніе Пельтана, то кабинетъ Тирара былъ смѣненъ кабинетомъ Флокэ съ пересмотромъ конституціи въ программѣ. Однако, не далѣе, какъ въ февралѣ 1889 года палата уже обсуждала предложеніе объ отсрочкѣ на неопредѣленное время обсужденія проекта пересмотра, и повидимому, большинство склонялось въ его

[36]) Parliamentary Debates, III series, v. CXIX, p.p. 842—879.

[37]) Annales de la Chambre des députés, 1882, session ordinaire, t. I, p. 71.

[38]) Annales de la Chambre des députés, 1888, session ordinaire t. II, p. 927.

пользу, такъ что Флокэ вынужденъ былъ напомнить о недавнемъ рѣшеніи палаты совсѣмъ иного характера. Тѣмъ не менѣе отсрочка была принята 307 голосами противъ 218. Тогда министръ-президентъ „сдѣлалъ свои выводы“ въ слѣдующихъ словахъ:

— М. м. г. г.,—сказалъ онъ,—въ прошлую субботу правительство просило и добилось согласія палаты, чтобы во главу порядка дня на понедѣльникъ было поставлено обсужденіе одноименныхъ выборовъ. Въ то же время правительство просило и добилось, чтобы сегодняшнее засѣданіе было посвящено обсужденію пересмотра конституціи.

Правительство обязалось обсуждать избирательную реформу и пересмотръ конституціи и поставить по поводу нихъ вопросъ о довѣріи. Я имѣю обыкновеніе исполнять свои обязательства. Такъ какъ палата только что принятымъ ею вотумомъ поставила меня въ невозможность выполнить второе изъ моихъ обязательствъ, я имѣю честь сообщить ей, что черезъ нѣсколько минутъ я вручу президенту республики отставку кабинета [39]).

Ко власти былъ вновь призванъ „анти-ревизіонистъ“ Тираръ.

Въ бельгійской практикѣ было еще меньше случаевъ министерскихъ кризисовъ вслѣдствіе того или другого отношенія парламента къ правительственнымъ законопроектамъ. Правда, въ 1855 году министерство де-Бруккера вышло въ отставку, послѣ отклоненія закона объ организаціи средней школы, но здѣсь имѣло мѣсто скорѣе разложеніе и безъ того слабаго кабинета, чѣмъ программное его пораженіе. Де-Бруккеръ, самъ объяснялъ въ палатѣ министерскій кризисъ, тѣмъ, что министръ внутреннихъ дѣлъ подалъ въ отставку, въ виду пріема, оказаннаго палатой его проектамъ; другой членъ кабинета, считая для себя невозможнымъ участіе въ новой министерской комбинаціи, сообщилъ, что послѣдуетъ его примѣру, почему и всѣ вообще мини-

[39]) Annales de la Chambre des députés, 1889, session ordinaire, t, I, p.. 495.

стры рѣшили удалиться [40]). Съ другой стороны, въ 1899 году отставка „дѣлового“ министерства Ванденперебума послѣдовала въ прямой и непосредственной связи съ отклоненіемъ палатой всѣхъ проектовъ пересмотра конституціи, въ томъ числѣ и правительственнаго.

Здѣсь нужно еще имѣть въ виду, что во всѣхъ вообще парламентарныхъ странахъ издавна замѣчается тенденція выдѣлять изъ массы правительственныхъ законопроектовъ законопроекты финансоваго характера и ставить ихъ въ особое положеніе, предоставляя парламенту большую сравнительно свободу въ критикѣ и измѣненіи ихъ, безъ риска вызвать отставку кабинета. Въ пользу этого обыкновенно указывается, что всѣ партіи въ равной мѣрѣ заинтересованы въ равновѣсіи бюджета и въ солидности кредита государства, такъ что группировка ихъ и борьба между ними по финансовымъ и бюджетнымъ вопросамъ была бы неестественна. Съ другой стороны, однако, почти повсемѣстно въ разное время и въ разныхъ государствахъ, то вотированіе временныхъ двѣнадцатыхъ долей, то голосованіе по поводу отдѣльныхъ какихъ-либо частей бюджета или всего бюджета въ цѣломъ, разсматривалось какъ разрѣшеніе вопроса о довѣріи. Такъ, во Франціи, во времена реставраціи пренія о двѣнадцатыхъ доляхъ велись на чисто политической почвѣ. Во время Іюльской Монархіи, секретные фонды неизмѣнно служили поводомъ для рѣшенія судьбы министерства, которому палата выражала довѣріе, вотируя ихъ, а недовѣріе, отклоняя или даже просто сокращая ихъ. Въ Бельгіи дебаты объ общей политикѣ министерства ведутся искони въ связи съ какимъ-либо бюджетомъ, обыкновенно бюджетомъ министерства внутреннихъ дѣлъ, и принятіе его признается равносильнымъ вотуму довѣрія. Что же касается отдѣльныхъ законопроектовъ финансоваго характера, то изъ бельгійской практики можно привести и такіе случаи, когда

[40]) Annales parlementaires de Belgique, 1854—1855, Chambre des représentants, p. 858.

министерство, несмотря на отклоненіе ихъ палатой, оставалось у власти, и такіе, когда оно побуждало правительство къ выходу въ отставку. Въ 1851 году 16 мая палата представителей отвергла одну изъ существенныхъ статей закона о налогѣ на наслѣдства, и на другой же день Рожье сообщилъ объ отставкѣ кабинета. Послѣ безплодныхъ попытокъ образовать новое министерство, кабинетъ Рожье остался у власти, и дѣло кончилось компромиссомъ между нимъ и палатой. Такимъ образомъ въ бельгійской практикѣ намѣтилось крайне важное различеніе между отдѣльными законами финансоваго характера и бюджетомъ. Въ то время какъ отклоненіе бюджета является настолько существеннымъ нарушеніемъ нормальнаго теченія жизни государства, что смыслъ его не нуждается въ толкованіи, съ финансовыми законопроектами дѣло обстоитъ такъ же, какъ и со всякими иными законодательными мѣропріятіями правительства. Министерство и парламентъ могутъ признавать отклоненіе того или иного финансоваго проекта не наносящимъ существеннаго ущерба правительственной политикѣ, и министерство можетъ пережить его, и парламентъ можетъ съ такимъ министерствомъ примириться. Или наоборотъ министерство можетъ связать свою судьбу съ какой-либо финансовою мѣрою, и тогда палата, голосуя ее, будетъ „знать, что она дѣлаетъ“, а министерство будетъ дѣлать изъ ея голосованія „свои выводы“ [41]). По этой схемѣ въ общемъ рѣшается этотъ вопросъ повсемѣстно. Въ Англіи голосованіе парламентомъ отдѣльныхъ финансовыхъ мѣръ также иногда вызывало иногда не вызывало министерскіе кризисы,—бюджету же всегда приписывалось свойственное ему особое значеніе [42]).

Третья французская республика не знаетъ за исключеніемъ случая 1877 года примѣровъ серьезныхъ недоразумѣній между правительствомъ и парламентомъ по поводу бюджета въ его цѣломъ, если не считать прецедента съ

[41]) Dupriez, Les ministres, t. I, p. 259.
[42]) Dupriez, Les ministres, t. I, p.p. 136—137.

отставкою министерства Гоблэ въ 1887 году, когда палата депутатовъ отказалась одобрить общую его бюджетную политику. Но въ 1886 году отклоненіе одной только ассигновки на супруфектовъ вызвало отставку кабинета де-Фрейсинэ. Не разъ также играло во Франціи рѣшающую для судьбы правительства роль отношеніе палаты къ какимъ-либо спѣшнымъ и важнымъ кредитамъ.

Наиболѣе знаменателенъ въ этомъ отношеніи случай съ Жюлемъ Ферри въ 1885 году. 31 мая имъ былъ внесенъ въ палату депутатовъ проектъ дополнительнаго кредита въ 200 милліоновъ на тонкинскую экспедицію, къ которой были враждебно настроены и общество, и парламентъ. Министерство попыталось было отдѣлить свою судьбу отъ судьбы дополнительной ассигновки:

— Мы заявляемъ вамъ,—говорилъ министръ-президентъ,— что мы отнюдь не смотримъ на вотированіе кредитовъ, какъ на вотумъ довѣрія, и что если энергичная политика, которой мы слѣдовали, будетъ въ принципѣ одобрена вами, вы можете дальнѣйшимъ вотумомъ рѣшить, кому вы намѣрены поручить ея осуществленіе.

Но палата не пожелала согласиться съ такой постановкой вопроса, Клемансо немедленно внесъ формальную интерпелляцію о тонкинскихъ дѣлахъ, а Рибо провозгласилъ „небывалымъ“, чтобы министерство „говорило палатѣ: я прошу у васъ оказать мнѣ кредитъ на 200 милліоновъ и въ то же время не прошу у васъ довѣрія“. Ферри потребовалъ первенства обсужденія для проекта кредитовъ и, такъ какъ оно было отвергнуто 306 голосами противъ 149, министерство вышло въ отставку [43]). 8 апрѣля новый предсѣдатель совѣта министровъ Бриссонъ прочелъ свою декларацію, и палата немедленно приняла тонкинскій кредитъ 368 голосами противъ 89 [44]).

Какъ видно изъ этого послѣдняго прецедента, расхо-

[43]) Annales de la Chambre des députés, 1885, session ordinaire, t. I, p.p. 703—706.

[44]) Annales de la Chambre des députés, ibidem, p. 731.

жденіе парламента съ министерствомъ можетъ быть удостовѣрено не только голосованіемъ по существу какого-либо кабинетнаго вопроса, но и по поводу формальной его трактовки, по поводу признанія его спѣшности или первенства, словомъ по поводу мѣста его въ порядкѣ дня. Во Франціи не разъ возникалъ вопросъ о возможности вліянія такихъ голосованій о порядкѣ дня на судьбу министерства.

16 Мая 1874 года въ Національномъ Собраніи шла рѣчь о порядкѣ обсужденія законопроектовъ о парламентскихъ и муниципальныхъ выборахъ. Вице-предсѣдатель совѣта министровъ, де-Брольи присоединился отъ имени правительства къ требованію комиссіи обсуждать прежде всего парламентскій избирательный законъ, не возражая, впрочемъ, противъ немедленнаго затѣмъ обсужденія муниципальнаго. Вождь крайней правой, ведшей глухую борьбу противъ министерства, Люсьенъ Брэнъ, выступилъ тогда со слѣдующимъ заявленіемъ:

— Я скажу всего нѣсколько словъ. Нѣкоторые изъ моихъ друзей, признающіе подобно мнѣ полезность и спѣшность муниципальнаго избирательнаго закона, столь же рѣшительно намѣрены поставить на очередь и обсудить, какъ можно скорѣе, и законъ о политическомъ избирательномъ правѣ. Въ этомъ пунктѣ между нами и правительствомъ нѣтъ, слѣдовательно, никакого разногласія. Мы не допускаемъ, чтобы нашему голосованію можно было приписать какое-либо другое значеніе, и я радъ засвидѣтельствовать съ этой трибуны, что мы тоже готовы провести политическій избирательный законъ и что, рѣшая возникающій такимъ образомъ вопросъ о первенствѣ, мы отнюдь не собираемся отказать кабинету въ выраженіи нашего довѣрія. При этихъ условіяхъ, остается вопросъ порядка дня, въ рѣшеніи котораго собраніе суверенно. Значитъ, ничто серьезное не разъединяетъ насъ. Я хотѣлъ сказать это до голосованія, чтобы предупредить всякое иное его толкованіе.

Де-Брольи не принялъ протянутой ему руки и въ ясной формѣ поставилъ кабинетный вопросъ.

— Правительство,—сказалъ онъ,—безконечно признательно за слова, которыя только что произнесъ почтенный Люсьенъ

Брэнъ; но не слѣдуетъ обманываться на счетъ ихъ смысла, хотя они какъ будто и ослабляютъ значеніе предстоящаго голосованія.

Предложеніе комиссіи было отвергнуто 381 голосомъ противъ 317, и кабинетъ генерала Сиссей смѣнилъ министерство де-Брольи [45]). Ему, въ свою очередь, также было суждено 6 января 1875 года понести пораженіе по вопросу о порядкѣ обсужденія конституціонныхъ законовъ, такъ какъ онъ требовалъ первенства для закона объ организаціи верхней палаты, а собраніе ему въ немъ отказало [46]). Сиссей подалъ въ отставку, но временно былъ оставленъ у власти до образованія кабинета Бюффэ. Во всякомъ случаѣ въ 1880 году вопросъ о значеніи для министерства вотумовъ о порядкѣ дня трактовался во французской палатѣ депутатовъ уже въ весьма широкихъ рамкахъ. 9 ноября министерство Жюля Ферри, образованное въ перерывѣ между двумя сессіями, только что выступило съ декларацiей, и, такъ какъ спеціальною его задачей являлось регулированіе вопросовъ народнаго просвѣщенія въ анти-клерикальномъ духѣ, потребовало, чтобы въ первую очередь въ порядокъ дня палаты былъ поставленъ законъ объ обученіи. 194 голосами противъ 168 палата отказала ему въ этомъ. 11 ноября министерство было интерпеллировано о его декларацiи. Во время дебатовъ депутатъ Клемансо сказалъ, между прочимъ слѣдующее:

— Министерство въ послѣднемъ засѣданіи осталось въ меньшинствѣ. Я добавлю, что министерство вручило президенту республики свою отставку, я добавлю еще, что оно взяло ее обратно и что сегодня оно вновь появляется передъ нами... Я говорю поэтому, что было бы необходимо узнать, почему министерство, оставшись въ меньшинствѣ въ этой палатѣ, не исполнило своего парламентарнаго долга и не удалилось и почему оно сочло возможнымъ вновь появиться передъ нами.

Такъ какъ Клемансо ссылался на прецедентъ 1874 года,

---

[45]) Annales de l'Assemblée nationale, t. XXXI, p.p. 21—22.
[46]) Annales de l'Assemblée nationale, t. XXXV, p. 436.

то депутатъ Накэ постарался установить въ чемъ была существенная разница между обоими случаями.

— Нѣтъ,—говорилъ онъ,—министерство не было опрокинуто вчера, ибо для того, чтобы министерство было опрокинуто, необходимо, чтобъ оно рѣшительно поставило кабинетный вопросъ или, по крайней мѣрѣ, чтобы кабинетный вопросъ такъ отчетливо вытекалъ изъ дебатовъ, чтобы его не было даже надобности ставить. Вы цитировали, г. Клемансо, примѣръ герцога де-Брольи, относящійся, кажется, къ маю 1874 года, но тогда, вопреки мнѣнію Люсьена Брэнъ, министерскій вопросъ былъ такъ ясно поставленъ, что герцогъ де-Брольи былъ положительно вынужденъ удалиться и что на другой день никто не пытался его вернуть; чувствовалось ясно, что онъ былъ побитъ и, что, если бы онъ возвратился, онъ былъ бы побитъ снова.

Точка зрѣнія Клемансо нашла себѣ выраженіе въ слѣдующей формулѣ Перэна:

„Палата, принимая во вниманіе, что министерство было оставлено въ меньшинствѣ, что оно отказывается объясниться относительно условій его сформированія внѣ всякаго вмѣшательства парламента, а также и относительно причинъ, по которымъ, вопреки своему парламентарному долгу, оно вновь является передъ палатой, не можетъ оказать ему своего довѣрія и переходитъ къ порядку дня".

Палата приняла, однако, 280 голосами противъ 149, формулу Гишара, одобрявшую дѣйствія правительства и выражавшую довѣріе къ его объясненіямъ [47]).

Подвигаясь еще далѣе въ томъ же направленіи уменьшающейся ясности сужденій парламента о политикѣ министерства, можно, наконецъ убѣдиться, что иногда и выборы президента палаты имѣютъ значеніе вотума довѣрія или недовѣрія. Правда, во всѣхъ парламентарныхъ государствахъ замѣчается въ новѣйшее время стремленіе ставить президента внѣ и выше партій. Это стремленіе увѣнчалось полнымъ успѣхомъ въ Англіи, и абсолютная внѣпартійность спикера, въ стѣнахъ палаты общинъ и внѣ ея, поддержи-

[47]) Annales du Sénat et de la Chambre des députés, 1880, session extraordinaire, t. I, p.p. h, 19, 28, 31, 36, 44, 50.

вается въ ней обычаемъ переизбранія въ спикеры одного и того же лица, независимо отъ смѣны партійнаго большинства [48]). Однако, и въ Англіи въ томъ единственномъ въ своемъ родѣ за сто слишкомъ лѣтъ случаѣ, когда въ 1835 году виги, противопоставили своего кандидата Эберкромбри, прежнему спикеру Сеттену, провинившемуся участіемъ въ агитаціи противъ билля о реформѣ, и провели его 316 голосами противъ 306, исходъ выборовъ, сопровождавшихся небывало продолжительными и бурными дебатами, разсматривался какъ пораженіе министерства Пиля и ставился ему на видъ [49]).

Аналогичное значеніе придавалось иногда выборамъ президента и въ Бельгіи. Такъ, 28 сентября 1852 года, немедленно по открытіи сессіи, глава либеральнаго кабинета Рожье заявилъ отъ имени правительства, что, если бывшій въ теченіе 5 лѣтъ президентомъ палаты представителей Верхежэнъ не получитъ надлежащаго большинства,

министерство заключитъ отсюда, что либеральное большинство уже недостаточно, чтобы кабинетъ могъ съ нимъ править.

Ораторъ оппозиціи де-Тэ также призналъ, что постановка кабинетнаго вопроса въ связи съ избраніемъ предсѣдателя согласна съ парламентскими прецедентами. При состоявшейся затѣмъ баллотировкѣ депутатъ Делегэ получилъ 54 голоса, а Верхежэнъ 46. Делегэ не принялъ избранія, и при второй баллотировкѣ за него было подано 48 голосовъ, а за Верхежэна 50. Верхежэнъ въ свою очередь отказался. 30 сентября министерство Рожье сообщило палатѣ о своей отставкѣ [50]). Министерскій кризисъ былъ разрѣшенъ назначеніемъ менѣе ярко выраженнаго либеральнаго кабинета де-Бруккера, президентскій—почти мѣ-

---

[48]) Redlich, Recht und Technik des englischen Palamentarismus S. S. 391—400.

[49]) См. выше стр. 47.

[50]) Annales parlementaires de Belgique, 1852—1853, Chambre des, représentants, p.p. 4—7.

сяцъ спустя избраніемъ въ президенты Дельфоса 54 голосами противъ 49, поданныхъ за Делегэ.

Черезъ два съ половиною года, 30 марта 1855 года власть перешла къ еще болѣе правому кабинету Деккера. 24 апрѣля, немедленно по прочтеніи министерской деклараціи, президентъ Дельфосъ заявилъ, что онъ

расходится съ новымъ министерствомъ по вопросу объ общественной благотворительности и оказывается вновь въ оппозиціи. Это требуетъ отъ него жертвы. Правда, нѣтъ необходимости, чтобы президентъ палаты испытывалъ особенно сильныя симпатіи къ министерству; но нужно, по крайней мѣрѣ, чтобы между ними не было крупныхъ политическихъ разногласій. Иначе положеніе становится ложнымъ съ обѣихъ сторонъ. Онъ проситъ избрать ему преемника [51]).

На другой же день были произведены выборы. Послѣ первой баллотировки, давшей большинство Дельфосу, и вторичнаго его отказа, избранъ былъ, наконецъ, Делегэ 49 голосами противъ 41, поданнаго все еще за отказавшагося президента [52]).

---

[51]) Annales parlementaires de Belgique, 1854—1855, Chambre des représentants, p. 949.

[52]) Аналогичный прецедентъ имѣлъ мѣсто во Франціи въ 1831 году. 1 августа при открытіи засѣданій вновь избранной палаты депутатовъ, Казиміръ-Перье сообщилъ, что правительство ставитъ кабинетный вопросъ по поводу избранія президента. Кандидатъ министерства Жиро получилъ 171 голосъ противъ 168, поданныхъ за кандидата лѣвой, Лафитта. Archives parlementaires, 2 série, t. LXIX, p. 48. Министерство подало въ отставку, но, вслѣдствіе международныхъ осложненій (вступленіе голландцевъ въ Бельгію), взяло ее обратно и заявило, что будетъ ждать отвѣта палаты на тронную рѣчь. Thureau-Dangin, Histoire de la monarchie de Juillet, t. I, p.p. 357—382. Можно привести нѣсколько аналогичныхъ прецедентовъ и изъ исторіи итальянскаго парламентаризма. Такъ, 22 ноября 1869 года второе министерство Менабреа вышло въ отставку, вслѣдствіе избранія президентомъ палаты депутатовъ кандидата оппозиціи Ланца. Arbib, Cinquant'anni di storia parlamentare, v. III, p. 633. Избраніе президентомъ палаты Кайроли явилось причиной паденія министерства Депретиса въ 1878 году. Atti del Parlamento Italiano, Camera dei Deputati, 1878, Discussioni, v. I, p. 23. Въ обоихъ этихъ случаяхъ избранные „противъ“ правительства президенты призывались къ образованію новаго

Голосованіе при выборахъ президента является, такъ сказать, послѣднею ступенью въ понижающемся по отчетливости рядѣ способовъ манифестированія парламентомъ своего отношенія къ министерству. За нимъ идутъ уже акты, имѣющіе въ крайнемъ случаѣ, символическое значеніе, или указывающіе на совершившуюся уже или намѣчающуюся перегруппировку большинства и меньшинства и могущіе внушать или не внушать правительству соотвѣтствующія рѣшенія. Дать сколько-нибудь исчерпывающій ихъ перечень, конечно, невозможно. Такое значеніе могутъ пріобрѣсти и выборы другихъ, кромѣ предсѣдателя членовъ президіума палатъ, и избраніе нерасположеннаго къ правительству состава какой-либо важной комиссіи, и осуществленіе парламентомъ его права разслѣдованія, и тысяча другихъ важныхъ и второстепенныхъ голосованій, хотя бы по поводу одной какой-либо статьи какого-нибудь законопроекта.

Парламентарный режимъ, въ концѣ концовъ, дѣйствуетъ тоже среди людей и чрезъ посредство людей. Люди эти и на депутатскихъ и на министерскихъ мѣстахъ могутъ въ весьма различной степени обладать воспріимчивостью, чуткостью, проницательностью. Они могутъ другъ друга не понимать и могутъ понимать другъ друга превратно. Палата можетъ принять какой-либо вотумъ, намѣреваясь показать кабинету, что онъ не пользуется болѣе ея поддержкой, министры могутъ не внять ея указаніямъ. Министерство можетъ усмотрѣть въ какомъ-либо голосованіи парламента такой отказъ въ поддержкѣ, палата можетъ принять свой вотумъ, не зная его послѣдствій. Но и той и другой сторонѣ практика парламентаризма даетъ вполнѣ достаточныя средства для того, чтобы въ каждую

кабинета. См. L. P a l m a, Questioni costituzionali, La prerogativa regia nei combiamenti di Ministero in Italia, p.p. 99, 104. Однако, и въ Италіи раздавались голоса въ пользу признанія предсѣдательствованія въ палатѣ „нейтральной магистратурой“. См. заявленія Криспи 29 марта 1876 года, Atti del Parlamento Italiano, 1876, Camera dei deputati, v. I, p. 244.

данную минуту устранить всякія сомнѣнія и колебанія. Категорическая постановка кабинетнаго вопроса, съ одной стороны, любой изъ перечисленныхъ выше вотумовъ до чистаго вотума недовѣрія, съ другой, всегда къ услугамъ парламентарнаго министерства и парламентарныхъ, — если такъ можно выразиться, — палатъ.

---

2. Какъ ни разнообразны сами по себѣ приведенные прецеденты изъ практики различныхъ государствъ и различнаго времени, они даютъ, тѣмъ не менѣе, возможность къ выясненію существа того вліянія, которое оказывается парламентами на образованіе и существованіе парламентарныхъ министерствъ.

Это вліяніе, прежде всего, характеризуется, какъ косвенное. Немедленно по принятіи парламентомъ вотума, долженствующаго или могущаго повлечь за собой отставку кабинета, роль его признается оконченной, и руководительство дальнѣйшимъ теченіемъ событій переходитъ къ инымъ государственнымъ органамъ и факторамъ. Этому соотвѣтствуетъ и обычная въ такихъ случаяхъ парламентская процедура. По провозглашеніи результата рѣшительнаго голосованія, парламентъ по собственной иниціативѣ или по требованію министровъ прерываетъ свои засѣданія. Въ зависимости отъ ясности политическаго положенія, правительство или тутъ же заявляетъ о своемъ намѣреніи подать въ отставку, или, если имѣются еще основанія для колебаній и сомнѣній, извѣщаетъ парламентъ о своемъ рѣшеніи въ ближайшемъ послѣ перерыва засѣданіи. Иногда въ этомъ засѣданіи оказывается возможнымъ сообщить парламенту и о послѣдствіяхъ отставки кабинета, то-есть о принятіи ея главою государства или даже о назначеніи новаго кабинета. Иногда, напротивъ, составленіе новаго министерства требуетъ времени, и засѣданія парламента еще разъ прерываются. Французскому парламентаризму съ его тенденціей къ драматизаціи всѣхъ важнѣйшихъ моментовъ государственно-политической жизни свойственъ

особый пріемъ, весьма выразительно передающій сущность процесса сверженія кабинетовъ парламентомъ. Во Франціи министры, потерпѣвъ рѣшительное пораженіе въ парламентѣ, обыкновенно не довольствуются просьбой объ отсрочкѣ засѣданій. За время третьей республики твердо укоренился обычай, что по оглашеніи результатовъ голосованія, предсѣдатель совѣта министровъ обращается къ президенту палаты съ лаконической фразой, гласящей примѣрно, что „правительство не заинтересовано въ продолженіи засѣданія", или въ нѣсколькихъ словахъ указываетъ палатѣ на послѣдствія ея вотума и затѣмъ, сопровождаемый всѣми членами правительства, покидаетъ залъ [53]). Разъ исчезнувшіе такимъ образомъ изъ парламента министры лишь очень рѣдко, въ совершенно исключительныхъ случаяхъ, опять появляются въ немъ. Обыкновенно французскія палаты по закрытіи засѣданія „въ виду отставки правительства", вновь собираются уже для выслушанія декларации новаго кабинета.

Невмѣшательство парламента въ разрѣшеніе вызваннаго его голосованіемъ министерскаго кризиса выражается далѣе въ томъ, что тогда, когда ему приходится все таки засѣдать до назначенія новаго кабинета, онъ обыкновенно воздерживается отъ слишкомъ обстоятельныхъ разспросовъ насчетъ предпринимаемыхъ въ это время главою государства шаговъ. Конечно,

---

[53]) Ср. Жюль Ферри въ засѣданіи палаты депутатовъ 31 марта 1885 года: „М.м. г.г., правительство не можетъ заблуждаться насчетъ смысла того вотума, который вы только что приняли. Оно немедленно вручитъ г. президенту республики прошеніе объ отставкѣ". (Продолжительное движеніе. Предсѣдатель совѣта, въ сопровожденіи всѣхъ министровъ и помощниковъ статсъ-секретарей, покидаетъ залъ засѣданій). Annales de la Chambre, 1885, session ordinaire, t. I, p. 706. Гобле въ засѣданіи 17 мая 1887 года: „М.м. г.г., вслѣдствіе только что принятаго палатою вотума, считаю долгомъ заявить, отъ имени правительства, что оно не заинтересовано въ продолженіи засѣданія". (Продолжительное движеніе. Предсѣдатель совѣта удаляется, въ сопровожденіи прочихъ членовъ правительства). Annales de la Chambre, 1887, session ordinaire, 1887, t. III, p. 118.

вопросы, обращаемые къ министрамъ, подавшимъ въ отставку, но впредь до замѣщенія ихъ новыми лицами, продолжающимъ „покрывать“ своею отвѣтственностью главу государства, допустимы. Но и въ вопросахъ и отвѣтахъ избѣгается въ этихъ случаяхъ всякая назойливость, всякая видимость давленія на главу государства. Съ другой стороны, тотъ общій принципъ, что парламентъ во всякое время въ правѣ обращаться къ главѣ государства съ „представленіями“, „совѣтами“, „пожеланіями“, также, очевидно, не теряетъ своей силы въ моменты министерскихъ кризисовъ. Но, поскольку палаты рѣшаются на соотвѣтствующіе шаги—это естественно бываетъ въ моменты замѣшательства въ функціонированіи парламентарной системы,—онѣ и тутъ обыкновенно строго воздерживаются отъ всякихъ прямыхъ указаній главѣ государства на опредѣленныя дѣйствія, ограничиваясь выраженіями пожеланій и сужденій самаго общаго характера о замедленіи въ образованіи новаго кабинета или въ еще болѣе рѣдкихъ случаяхъ — о желательномъ для нихъ политическомъ направленіи разрѣшенія кризиса. Такъ въ 1839 году во Франціи по открытіи вновь избраннаго парламента онъ нашелъ передъ собой „временное“ министерство, назначенное вмѣсто кабинета Молэ. Палата представителей была очень озабочена сформированіемъ „настоящаго“ правительства и 9 мая послѣ продолжательныхъ разсужденій приняла предложеніе Могэна обратиться къ королю съ адресомъ. Въ этомъ предложеніи рѣчь шла, однако, всего только о томъ, чтобы „умолять его величество положить предѣлъ тревогамъ страны и, пользуясь своей прерогативой, образовать министерство, которое не было бы временнымъ“ [54]). Въ подобныхъ же рамкахъ оставался и принятый палатою общинъ по предложенію мистера Стюарта Вортлэя при извѣстныхъ уже обстоятельствахъ адресъ къ принцу-регенту объ образованіи „сильнаго и дѣятельнаго правительства“, по поводу котораго контроверза о допустимости вообще такихъ „со-

[54]) Le Moniteur universel, 1839, p.p. 649—691.

вѣтовъ" главѣ государства относительно пользованія имъ егопрерогативой подверглась обстоятельному обсужденію [55]). Насколько же осторожно относятся въ парламентарномъ государствѣ ко всякой попыткѣ предписать монарху или президенту какой-либо опредѣленный образъ дѣйствій въ разрѣшеніи министерскаго кризиса, видно лучше всего изъ знаменательнаго инцидента, имѣвшаго мѣсто во французской палатѣ депутатовъ въ 1885 году послѣ отставки министерства Жюля Ферри, когда президентъ палаты Бриссонъ категорически воспротивился обсужденію резолюціи депутата Жолибуа, предлагавшаго просить президента республики о немедленномъ назначеніи вмѣсто свергнутыхъ министровъ особыхъ правительственныхъ комиссаровъ [56]).

Было бы напрасно, такимъ образомъ, искать въ томъ воздѣйствіи, какое оказываетъ парламентъ парламентарнаго государства на судьбу минтстерствъ признаковъ „смѣщенія", „увольненія" или „назначенія", „избранія" имъ опредѣленныхъ конкретныхъ личностей въ министры, какъ это часто утверждаетъ упрощенное пониманіе парламентаризма. Если Бэджготъ въ свое время утверждалъ, что англійскій первый министръ «выбирается палатою общинъ», что «въ господствующей палатѣ господствующая партія открыто избираетъ себѣ главу, и ея избранникъ становится во главѣ управленія страной», такъ что «въ Англіи есть такой же

---

[55]) См. выше стр. 43—44.

[56]) Предсѣдатель Бриссонъ: „Въ настоящій моментъ г. президентъ республики занятъ осуществленіемъ присвоенной ему прерогативы избранія и назначенія министровъ. Предсѣдатель палаты—я не скажу, думаетъ—категорически утверждаетъ, что въ промежутокъ времени между выходомъ въ отставку кабинета и назначеніемъ новыхъ министровъ особа президента республики отнюдь не является доступной для обращенія къ нему предсѣдателя палаты съ тѣмъ или другимъ требованіемъ или приглашеніемъ. Я предупреждаю поэтому палату, что если она признаетъ спѣшнымъ предложеніе г. Жолибуа, ей придется позаботиться объ избраніи себѣ новаго предсѣдателя". Предложеніе Жолибуа было отвергнуто большинствомъ 339 голосовъ противъ 72. Pierre Traité de droit politique, électoralet parlementaire, p. 102.

выборный первый магистратъ какъ и у американцевъ» [57]), то онъ не только грѣшилъ при этомъ противъ юридическихъ формулъ, но и ошибался по существу. Парламентскій вотумъ довѣрія или недовѣрія, одобренія или порицанія не есть ни въ какомъ случаѣ актъ увольненія или сохраненія у власти какого-либо конкретнаго лица или министерства, а есть именно и только манифестація одобренія или неодобренія со стороны парламента той или иной политической программы. Если есть за такимъ вотумомъ живая и дѣйственная воля, то воля эта направлена непосредственно не къ тому, чтобы опредѣленныя лица перестали быть или стали министрами, а къ тому, чтобы прекратилась данная, парламенту неугодная система политики и правительствомъ воспринята была другая система, основныя черты которой съ большею или меньшею отчетливостью явствуютъ изъ вотума парламента. Странно было-бы утверждать, конечно, что парламентъ, вотируя напримѣръ, недовѣріе или порицаніе кабинету, пребываетъ въ полномъ невѣдѣніи относительно послѣдствій своего вотума, что касается личнаго состава министерства, и никогда не имѣетъ въ этомъ направленіи никакихъ желаній. Но послѣдствія эти наступаютъ лишь въ результатѣ болѣе или менѣе сложнаго процесса, въ теченіи котораго важную роль играютъ другіе государственные факторы и органы, и желанія эти могутъ быть осуществлены лишь окружнымъ, косвеннымъ путемъ. Всего короче этотъ процессъ и всегепрямѣе этотъ путь въ вопросѣ увольненія лишенныхъ довѣрія министровъ. При нормальномъ функціонированіи парламентарной системы, за вотумомъ недовѣрія, если глава государства не прибѣгаетъ къ роспуску парламента, всегда и немедленно слѣдуетъ отставка кабинета, хотя и въ этомъ случаѣ, какъ показываетъ практика, мыслимъ иногда иной исходъ,—обновленіе, „починка“ личнаго состава министерства, при чемъ въ такомъ исправленномъ видѣ онъ

---

[57]) Бэджготъ. Государственный строй Англіи, русскій переводъ, 1905, стр. 71.

вновь „принимается“ парламентомъ. Наоборотъ, образованіе новаго министерства нерѣдко бываетъ дѣломъ очень труднымъ и длительнымъ. Въ перерывѣ между засѣданіями палатъ работаютъ и дѣйствуютъ партійныя организаціи, отдѣльные видные политическіе дѣятели и прежде всего глава государства, и только въ результатѣ всѣхъ этихъ многочисленныхъ и сложныхъ вліяній, получается кабинетъ, который долженъ заслужить довѣріе парламента, то-есть иными словами, принять своей политической программой программу, заслуживающую, или имѣющую данныя заслужить одобреніе парламента.

Въ конечномъ счетѣ, поскольку объ этомъ можно судить по парламентарной дѣятельности законодательныхъ палатъ, основнымъ принципомъ парламентаризма является такимъ образомъ обязательное согласіе между политикой правительства и политическими желаніями, стремленіями, требованіями парламента. Соотвѣтствующіе вотумы палатъ въ парламентарномъ государствѣ и направлены къ тому, чтобы засвидѣтельствовать, какая программа правительственной дѣятельности пользуется поддержкой парламента. Вотумъ порицанія или недовѣрія, удостовѣряющій наличность противорѣчія между существующимъ фактически положеніемъ вещей и требованіями верховнаго парламентарнаго принципа, влечетъ за собой рядъ дѣйствій государственныхъ органовъ, направленныхъ къ устраненію обнаружившихся неправильностей и къ удовлетворенію требованій парламентаризма. Свобода этихъ органовъ въ этой ихъ дѣятельности можетъ быть болѣе или менѣе ограничена, путь, котораго они должны при этомъ держаться, можетъ быть болѣе или менѣе точно предуказанъ группировкой парламентскихъ фракцій, особенностями партійной организаціи, общимъ политическимъ положеніемъ. Парламентарный кризисъ можетъ быть исчерпанъ незначительнымъ, какъ говорили въ Италіи, „римпасто“, пожертвованіемъ какимъ-либо однимъ министромъ, политическая физіономія котораго особенно не одобряется парламентомъ. Но онъ можетъ—и это наиболѣе частный случай—

вызвать смѣну всего личнаго состава правительства, причемъ сформированіе того или иного новаго министерства можетъ быть болѣе или менѣе предустановлено, то-есть у главы государства можетъ оказаться на лицо свобода призванія къ власти какихъ угодно лицъ какой угодно партіи, или ему можетъ быть предуказана та или иная партійная принадлежность будущихъ министровъ, или даже можетъ выясниться неизбѣжность для него назначенія министрами точно опредѣленныхъ лицъ, какъ единственно способныхъ явиться носителями желательной парламенту политики. Разнообразіемъ этихъ привходящихъ моментовъ и объясняется, почему въ разныхъ государствахъ въ разное время одинъ и тотъ же по существу парламентарный строй принимаетъ внѣшне неодинаковое обличье, и почему среди массы парламентарныхъ странъ описательное государствовѣдѣніе и исторія могутъ обнаружить нѣсколько отличающихся другъ отъ друга типовъ или группъ, а иногда и совершенно своеобразныя неповторяющіяся индивидуальности. Если, однако, идти въ глубь, и искать основы, формальнаго остова парламентаризма, облекаемаго жизнью въ многогранные, многоцвѣтные покровы, онъ оказывается вездѣ самому себѣ равнымъ. Руководящимъ принципомъ парламентаризма, какъ формальной схемы особаго вида государственнаго устройства, вездѣ является необходимость непрестаннаго согласія между направленіемъ политики правительства и желаніями парламента. Основная же „парламентарная“ функція парламента опять таки вездѣ характеризуется, какъ функція удостовѣренія наличности или отсутствія этого согласія въ данный конкретный моментъ [58]).

---

[58]) Данная въ текстѣ характеристика основного начала парламентаризма была предложена авторомъ еще въ 1906 году въ статьѣ Этюды о парламентаризмѣ, Вѣстникъ Права, 1906, кн. III. Ср. также А. С. Алексѣевъ, Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства, стр. 66—69. Въ программѣ нѣмецкой народной партіи отъ 21 сентября 1895 года требованіе парламентарнаго режима выражено въ слѣдующихъ словахъ: „Опредѣленіе политики государства волею большинства представлен-

Если такъ, то, естественно, основное, такъ сказать, первичное значеніе для функціонированія парламентарнаго строя имѣетъ невозможность пребыванія у власти министерства, лишеннаго довѣрія парламента. Уже отсюда вытекаетъ для компетентныхъ органовъ необходимость въ парламентарномъ государствѣ при образованіи всякого новаго кабинета считаться съ обнаружившимся настроеніемъ парламента. Вотумъ парламента, которымъ кладется конецъ существованію министерства, имѣетъ большею частью отрицательный характеръ. Однако, именно изъ этого вотума, изъ партійнаго состава и другихъ особенностей принявшаго его большинства компетентные органы только и черпаютъ руководящія указанія для своей дѣятельности по возстановленію парламентарной гармоніи между парламентомъ и правительствомъ. Конечно, такой вотумъ можетъ имѣть различныя степени ясности, иногда доходя даже до положительнаго утвержденія необходимости той или иной политики, которой парламентъ не видитъ со стороны находящагося у власти правительства. Вотумъ, которымъ былъ низвергнутъ Тьеръ, имѣлъ именно такой положительный характеръ и такое же значеніе можетъ имѣть и принятіе парламентомъ существеннаго законопроекта, вызвавшаго оппозицію со стороны министерства. При подобныхъ условіяхъ, встрѣчающихся во всякомъ случаѣ сравнительно рѣдко, образованію новаго правительства ставятся болѣе отчетливо формулированныя условія. Иногда парламентъ можетъ пойти еще дальше и, пользуясь для этого принадлежащимъ ему правомъ во всякое время обращаться къ главѣ государства съ „совѣтами“, предпринять въ періодъ министерскаго кризиса еще болѣе рѣшительные шаги, принять какую-либо спеціальную резолюцію или адресъ для заявленія, какой именно политики онъ ждетъ отъ новаго кабинета. Встрѣчаясь уже совершенно единично въ практикѣ парламентарныхъ государствъ, такіе акты парламента

наго въ парламентѣ народа“. См. F. Solomon, Die deutschen Parteiprogramme, II, S. 113.

наиболѣе естественны при такъ называемыхъ внѣ-парламентскихъ кризисахъ, то-есть, когда смѣна министровъ бываетъ обусловлена не вотумомъ парламента, а какими-либо посторонними обстоятельствами, и когда, слѣдовательно, имѣется основаніе предполагать, что и при образованіи новаго министерства, желанія большинства не будутъ достаточно приняты во вниманіе. Такъ, напримѣръ, въ 1896 году по извѣщеніи французской палаты депутатовъ объ отставкѣ министерства Буржуа изъ-за конфликта съ сенатомъ, она сочла нужнымъ въ особой резолюціи засвидѣтельствовать „свою рѣшимость проводить демократическія реформы“, показывая тѣмъ самымъ очевидно, что только министерство съ демократически-реформаторской программой можетъ разсчитывать на ея поддержку [59]). Еще болѣе категорична была англійская палата общинъ въ 1832 году во время борьбы за билль о реформѣ, когда послѣ отставки графа Грея, она обратилась къ королю

съ почтительной, но самой настойчивой просьбой призвать въ свой совѣтъ только такихъ лицъ, которыя были бы готовы провести, съ сохраненіемъ въ неприкосновенности всѣхъ существенныхъ его частей, билль о реформѣ народнаго представительства, принятый недавно палатой.

При обсужденіи этого адреса Пиль горячо возражалъ противъ самой идеи такого связыванія будущихъ министровъ опредѣленными обязательствами и доказывалъ, что на подобныхъ условіяхъ ни одинъ человѣкъ „со сколько-нибудь самостоятельнымъ образомъ мысли“ не приметъ власти [60]). Но это было несомнѣнное преувеличеніе. Вопросъ разрѣшается просто тѣмъ, что власть принимаютъ въ такихъ случаяхъ люди, для которыхъ предметъ этихъ „обязательствъ“ является составною частью ихъ политической программы, и именно парламентаризмъ съ его обычаемъ назначенія министровъ главнымъ образомъ изъ среды парламентскаго большинства, какъ нельзя больше облег-

[59]) Объ этомъ см. ниже въ главѣ V.

[60]) Parliamentary Debates, III series, v. XII, p.p. 788, 841, 864.

чаетъ ихъ нахожденіе. Во всякомъ случаѣ, существенно то, что какъ бы ни ограничивало еще и это обстоятельство кругъ лицъ, изъ которыхъ съ пользою для дѣла и въ соотвѣтствіи съ верховнымъ началомъ парламентарнаго строя, рекрутируются парламентарные министры, парламентъ и тутъ не „назначаетъ“, и не „избираетъ“ министрами конкретныхъ личностей. Какія бы формы не принимало его участіе въ процессѣ смѣны министерства, форму ли отрицательнаго вотума, лишающаго находящееся у власти министерство довѣрія и поддержки, форму ли болѣе или менѣе торжественнаго провозглашенія желательной ему политической программы, онъ дѣйствуетъ всегда въ рамкахъ присущей ему парламентарной функціи, онъ удостовѣряетъ соотвѣтствіе или противорѣчіе конкретнаго положенія вещей основному требованію парламентаризма, требованію согласованности политики правительства съ желаніями парламента.

Изъ этого слѣдуетъ, что различенія, которыя пытаются иногда дѣлать не между внѣшними только формами, а между самымъ существомъ парламентаризма въ разныхъ странахъ, не могутъ быть признаны обоснованными. Нерѣдко приходится слышать, напримѣръ, что парламентаризмъ англійскій, есть все таки государственное образованіе sui generis и что парламентаризмъ итальянскій или французскій покоится на совершенно иныхъ началахъ. Такъ, говорятъ, что „въ государствахъ, въ которыхъ парламентъ разбивается на множество мелкихъ и незначительныхъ партій, напримѣръ, въ Италіи, власть парламента сказывается не столько въ назначеніи угоднаго ему министерства, сколько въ смѣщеніи министерства, ему неугоднаго“ [61]). Это положеніе неправильно уже потому, что англійскій парламентъ столь же мало „назначаетъ“ угодное ему министерство, сколько и всякій иной. Англійское министерство, которое должно быть, дѣйствительно, „угодно“ парламенту, назначаетъ англійскій король, смѣщающій и неугодное парла-

[61]) В. М. Гессенъ, Теорія правового государства, въ сборникѣ Политическій строй современныхъ государствъ, т. I, стр. 174.

менту министерство, и въ этомъ случаѣ онъ поступаетъ совершенно такъ же, какъ и король итальянскій или президентъ французской республики. Но разница, и въ практически-политическихъ своихъ результатахъ разница огромная, между ними заключается въ томъ, что партійная структура англійскаго парламента, организація англійскихъ партій и другія нормально присущія англійской политической жизни особенности о б ы к н о в е н н о даютъ въ этомъ вопросѣ англійскому королю совсѣмъ иного рода оріентировку, чѣмъ это имѣетъ мѣсто въ Италіи, обыкновенно, потому что исторія знаетъ исключенія съ той и съ другой стороны, то есть—итальянскіе министерскіе кризисы, которые разрѣшались „совсѣмъ какъ въ Англіи“, и министерскіе кризисы въ Англіи, которые разрѣшались „совсѣмъ по-итальянски“. Если же въ интересахъ ясности и наглядности имѣетъ еще смыслъ упрощенно характеризовать участіе парламента въ смѣнѣ парламентарныхъ министерствъ, какъ непосредственный актъ власти парламента, на самомъ дѣлѣ призваннаго лишь установлять извѣстныя условія для правильнаго пользованія властью другими компетентными органами, то и такое метафорическое словоупотребленіе примѣнимо въ концѣ концовъ лишь къ моменту „смѣщенія“ министерствъ. О „смѣщеніи“ министерствъ парламентомъ можно еще говорить потому, что оно, дѣйствительно, слѣдуетъ по общему правилу съ естественною необходимостью за соотвѣтствующимъ вотумомъ парламента и является такимъ образомъ исходнымъ и опорнымъ пунктомъ всей парламентарной системы. Но именно тутъ то и видно, что почвы для различенія въ нѣдрахъ парламентаризма, какъ системы государственнаго устройства, нѣсколькихъ или хотя бы двухъ принципіально другъ отъ друга отличныхъ разновидностей нѣтъ. Ибо „смѣщаютъ“ министерства съ одинаковымъ успѣхомъ парламенты всѣхъ парламентарныхъ государствъ, итальянскій не хуже и не рѣже, во всякомъ случаѣ, чѣмъ англійскій. Если это обстоятельство даетъ поводъ говорить объ „отрицательномъ“ характерѣ парламентаризма въ нѣкоторыхъ государствахъ,

то слѣдуетъ по справедливости эпитетъ этотъ распространить на всѣ вообще государства парламентарнаго типа. Если угодно, съ этой точки зрѣнія, основа парламентаризма, какъ таковая подъ всѣми его разнообразными національными покровами, въ существѣ своемъ „отрицательна“ и заключается въ томъ, что недовѣріе парламента „смѣщаетъ“, или дѣлаетъ неизбѣжнымъ „смѣщеніе“ министерства. Нѣтъ въ то же время и основаній думать, что характеристика вліянія парламента на смѣну парламентарныхъ министерствъ, какъ „отрицательнаго“, способна дискредитировать парламентаризмъ. Будучи „отрицательнымъ“, вліяніе это, говоря словами „адреса 221-го“ положительно въ своихъ результатахъ: оно дѣлаетъ постоянное согласіе видовъ правительства съ желаніями народа необходимымъ условіемъ правильнаго хода государственныхъ дѣлъ [62]).

---

[62]) Въ литературѣ иногда дѣлались предложенія установить только „отрицательную“ зависимость министровъ отъ парламента, не вводя полностью парламентарнаго режима, въ его современномъ пониманіи. Такъ, въ 1909 году Jellinek выступилъ съ проектомъ „развитія“ отвѣтственности имперскаго канцлера передъ рейхстагомъ, въ которомъ предлагалъ предоставить рейхстагу право, по иниціативѣ ста членовъ, большинствомъ двухъ третей его законнаго состава постановлять, что канцлеръ утратилъ его довѣріе. Законнымъ послѣдствіемъ такого постановленія (если-бы въ теченіе недѣли оно не было парализовано роспускомъ рейхстага по единогласному рѣшенію союзнаго совѣта) должно было бы быть исключеніе имперскаго канцлера изъ службы. Та же самая процедура предусматривалась проектомъ и для замѣстителей имперскаго канцлера. (См. Ein Gesetzentwurf betreffend die Verantwortlicheit des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter nebst Begründung von Georg Jellinek, §§ 3—6). Въ то же время Jellinek утверждалъ, что его проектъ отнюдь не ведетъ къ признанію „парламентскаго суверенитета“ или къ установленію „парламентарнаго режима“. Ibidem, S. 14. Еще раньше аналогичная организація зависимости министровъ отъ парламента предлагалась М. Я. Острогорскимъ. Исходя изъ уничтожающей критики порядковъ и нравовъ современнаго парламентаризма, М. Я Острогорскій проектировалъ, чтобы министры увольнялись главою государства по резолюціи той или другой палаты, принятой по отношенію къ каждому министру въ отдѣльности послѣ публичнаго обсужденія дѣла при участіи соотвѣтствующаго министра. См. Ostro-

Данной выше характеристикѣ верховнаго начала парламентаризма и парламентарной функціи палатъ въ ея общности и отвлеченности могутъ быть противопоставлены возраженія еще и иного порядка. Могутъ, пожалуй, сказать, что наивно видѣть въ жизни парламентарныхъ государствъ цѣпь программныхъ, принципіальныхъ конфликтовъ между парламентомъ и правительствомъ и рядомъ обильныхъ данныхъ практики доказать, что нерѣдко въ парламентарныхъ кризисахъ играютъ рѣшающую роль совершенно не программные и очень не принципіальные эгоистическіе интересы и разсчеты, симпатіи и антипатіи отдѣльныхъ лицъ и группъ. Это, конечно такъ. Но необходимо вообще разъ навсегда имѣть въ виду, что теоретическое государствовѣдѣніе можетъ вѣдать только формы государственной организаціи, только организаціонную канву государственной жизни, не задаваясь невыполнимою цѣлью исчерпать всѣ узоры, которые вышиваетъ на ней эта жизнь. Отъ того же, что извѣстными государственными формами пользуются иногда или злоупотребляютъ эгоистическіе, безнравственные люди, существо ихъ не мѣняется. Возможно, и даже вѣроятно, что иногда, когда парламентское большинство торжественно провозглашаетъ осужденіе политики министерства или декларируетъ собственную свою политическую программу, оно или, по крайней мѣрѣ, часть его стремится просто къ осуществленію болѣе или менѣе корыстныхъ своихъ видовъ и плановъ. Суть дѣла все таки въ тѣхъ внѣшнихъ формахъ, къ которымъ оно въ этомъ случаѣ прибѣгаетъ, и если формы эти не уклоняются отъ намѣченныхъ выше,—а на дѣлѣ это

---

gorski, La démocratie et l'organisation des partis politiques, t. II. p. 705. На основаніи сказаннаго въ текстѣ нетрудно было бы показать, что необходимость считаться съ возможностью такихъ „отрицательныхъ“ вотумовъ парламента вынудила бы главу государства принимать въ соображеніе при назначеніи министровъ и „положительныя“ его желанія, то есть практически привела бы все-таки къ парламентаризму. На это, впрочемъ, очень опредѣленно указывалъ во французской палатѣ депутатовъ еще министръ народнаго просвѣщенія кабинета Полиньяка, графъ Гернонъ-Ранвиль. См. выше стр. 88.

именно такъ,—то субъективныя побужденія отдѣльныхъ лицъ столь мало могутъ измѣнить существо парламентаризма, какъ конституціонной системы, какъ не можетъ затронуть юридической природы какого-либо института гражданскаго или уголовнаго права то обстоятельство, что ими могутъ пользоваться люди, въ интересахъ, чуждыхъ тѣмъ цѣлямъ, которымъ служитъ вообще гражданскій или уголовный правопорядокъ. Парламентарный строй существуетъ тоже на землѣ, среди людей и для людей, заблуждающихся и ошибающихся. Для политической оцѣнки его, какъ государственной системы, вѣроятно важно, въ какой степени онъ способствуетъ этимъ заблужденіямъ и ошибкамъ, въ какой онъ, наоборотъ, устраняетъ дѣйствіе ихъ и предупреждаетъ приносимый ими вредъ. Для опредѣленія существа его, какъ такового, они значенія не имѣютъ Такая вѣдь, если угодно, „поддѣлка“ парламентаризма мыслима и съ другой стороны. Парламентарные министры, не застрахованы ни отъ дипломатическихъ, ни отъ подлинныхъ заболѣваній, ни отъ фиктивныхъ, ни отъ настоящихъ „домашнихъ обстоятельствъ“, ни отъ разочарованій, ни отъ усталости. Но, если имъ по какимъ-либо такимъ „внѣпарламентскимъ“, какъ говорится, причинамъ приходится разставаться съ властью, они отнюдь не всегда слѣдуетъ примѣру того итальянскаго министра-президента, который просто заявилъ палатѣ депутатовъ, что мотивы отставки его кабинета вовсе палаты не касаются. Напротивъ, они очень часто „придираются“ къ какому-либо парламентскому вотуму, при большомъ изумленіи, а иногда и протестахъ парламента, толкуютъ, его какъ выраженіе недовѣрія или порицанія, и имъ объясняютъ свой уходъ, которому придаютъ этимъ видимость „парламентарности“. Противорѣчитъ ли это парламентарному началу, подрываетъ ли это данную ему здѣсь характеристику? Или, напротивъ, не подтверждаетъ ли такое облеченіе не или внѣ-парламентарныхъ процессовъ въ парламентарныя формы того, что все таки онѣ, эти формы, являются нормальными, естественными въ жизни парламентарнаго государства?

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Роль верхней палаты въ системѣ парламентарнаго строя.

1. Въ современныхъ представительныхъ государствахъ парламентъ по общему правилу состоитъ изъ двухъ палатъ, традиціонно называемыхъ первой или верхней, и второй или нижней; подъ верхней разумѣется палата, образуемая на сравнительно менѣе демократическихъ основаніяхъ, изъ членовъ наслѣдственныхъ, или по назначенію, или, хотя и выборныхъ, но избираемыхъ при особыхъ квалифицированныхъ условіяхъ пассивнаго или активнаго избирательнаго права или въ порядкѣ особой подачи голосовъ. Двухпалатная система является несомнѣнно моментомъ, осложняющимъ работу государственнаго механизма. Тѣмъ болѣе это справедливо въ отношеніи государства парламентарнаго. Какъ, въ самомъ дѣлѣ, распредѣляется присущее здѣсь парламенту вліяніе на министерство между двумя частями парламента? Принадлежитъ ли оно народному представительству въ его цѣломъ, то-есть, иначе говоря, необходимо ли министерству для пребыванія у власти пользоваться довѣріемъ обѣихъ палатъ, и влечетъ ли за собой его отставку утрата имъ большинства въ любой изъ нихъ; или министерство можетъ существовать и съ поддержкой одной палаты, притомъ безразлично какой,

верхней или нижней; или наконецъ, только одна нижняя палата имѣетъ, по выраженію Жюля Ферри, „власть создавать и разрушать министерства". и, если такъ, то какова роль верхней палаты въ системѣ парламентаризма? Не трудно видѣть, что для жизни парламентарнаго государства и для пониманія его структуры это вопросы огромной важности. Теорія парламентаризма обязана отвѣтить на нихъ.

Было бы, конечно, напрасно искать правилъ, которыми регулировались бы отношенія парламентарнаго министерства къ каждой изъ палатъ, въ писанныхъ конституціяхъ [1]). Но въ нихъ, какъ извѣстно, имѣются обыкновенно постановленія, главнымъ образомъ по вопросамъ бюджетнаго права, ставящія нижнюю палату въ привилегированное положеніе по сравненію съ верхней, и на практикѣ во всѣхъ представительныхъ государствахъ именно нижняя, болѣе близкая къ широкимъ кругамъ населенія палата является центромъ политической жизни. Знакомства съ парламентарными прецедентами приведенными въ предыдущей главѣ, уже достаточно, чтобы убѣдиться, что и въ вопросѣ вліянія на судьбы министерства первенствующая роль принадлежитъ нижней палатѣ. Поэтому прежде всего не имѣла бы подъ собой почвы теорія, которая взялась бы утверждать, что потерявшее большинство въ нижней палатѣ министерство можетъ жить довѣріемъ одной верхней. Конечно, въ періоды кризисовъ парламентаризма, когда кабинетъ ведетъ борьбу съ парламентомъ, для него представляетъ извѣстную политическую цѣнность поддержка хотя бы и слабѣйшей изъ палатъ. Но конституціонная исторія не знаетъ, за совершенно единичными исключеніями, примѣровъ тому, чтобы въ парламентарномъ государствѣ министерство, находящееся въ конфликтѣ съ нижней палатой, доказывало конституціонность своего пребыванія у власти наличностью у него довѣрія верхней, и во всякомъ случаѣ она не знаетъ ни одного примѣра тому, чтобы такой конфликтъ закон-

---

[1]) О вызывающей сомнѣнія статьѣ 6 французскаго конституціоннаго закона 25 февраля 1875 года будетъ сказано ниже.

чился благополучно для министерства, только въ силу поддержки верхней палаты, независимо отъ измѣненія большинства въ нижней.

Правда, „дѣловой“ кабинетъ Рошебуэ, назначенный маршаломъ Макъ-Магономъ въ ноябрѣ 1877 года, пытался использовать для себя, какъ говорили тогда во Франціи, „теорію двухъ противъ одного“, то есть президента республики и сената противъ палаты депутатовъ. Отвѣчая 24 ноября на запросъ депутата де-Марсера о сформированіи министерства, министръ внутреннихъ дѣлъ Вельшъ категорически заявлялъ, что

> конституціонному идеалу соотвѣтствуетъ, конечно, министерство, имѣющее счастье располагать большинствомъ въ обѣихъ палатахъ, но что, когда это счастье недостижимо, министерство, располагающее большинствомъ въ одной изъ нихъ, то-есть въ одной части парламента, обладающей наравнѣ съ другой полнымъ народнымъ суверенитетомъ, такое министерство можетъ пытаться жить [2]).

Но и кабинетъ Рошебуэ оказался въ состояніи жить довѣріемъ сената всего только 19 дней. Едва ли, впрочемъ, вообще требуетъ эта теорія сколько-нибудь подробнаго опроверженія. Несостоятельность ея въ полной мѣрѣ доказывается тѣмъ, что верхнія палаты современныхъ парламентарныхъ государствъ всегда безстрастно присутствуютъ при смѣнѣ пользующихся ихъ довѣріемъ кабинетовъ, вслѣдствіе вотумовъ нижнихъ палатъ. Въ Англіи, напримѣръ, большинство лордовъ уже много десятилѣтій неизмѣнно принадлежитъ къ консервативной или уніонистской партіи, и они ни разу не продолжили жизни консервативному министерству ни на одинъ день противъ воли большинства палаты общинъ. То же самое относится и къ Франціи, гдѣ большинство сената, хотя и передвигаясь медленно влѣво, всегда отстаетъ отъ значительно быстрѣе лѣвѣющихъ вмѣстѣ съ большинствомъ палаты депутатовъ министерствъ.

---

[2]) Annales du Sénat et la Chambre des députés, 1877, t. IV, pp. 273—274.

Болѣе сложенъ и требуетъ болѣе тщательнаго анализа прецедентовъ другой вопросъ. Если министерство не можетъ жить довѣріемъ одной верхней палаты, то достаточно ли для него довѣрія одной нижней? Не есть ли то, что министръ внутреннихъ дѣлъ въ кабинетѣ Рощебуэ считалъ „конституціоннымъ идеаломъ", нормальное требованіе парламентаризма? Собственно говоря, его и имѣютъ въ виду сторонники равноправія палатъ въ системѣ парламентаризма, когда они съ большимъ или меньшимъ теоретическимъ и практическимъ успѣхомъ утверждаютъ, что и утрата министерствомъ большинства въ одной верхней палатѣ должна влечь за собой его отставку. Съ ихъ точки зрѣнія выходитъ такъ, что верхняя палата, не имѣя возможности удержать у власти угодное ей министерство противъ воли нижней палаты, можетъ, однако, простымъ выраженіемъ недовѣрія положить конецъ существованію министерства, ей неугоднаго. Если же она мирится съ кабинетами, не представляющими ея политическихъ стремленій и желаній, то дѣло тутъ не въ конституціонномъ ея безсиліи, а въ оправдываемомъ или вызываемомъ тѣми или иными соображеніями и разсчетами снисхожденіи или попустительствѣ.

Нельзя отрицать, что было время, когда принципъ такого равноправія палатъ дѣйствительно пользовался извѣстнымъ кредитомъ. По крайней мѣрѣ, изъ парламентской лѣтописи Англіи за первую четверть XIX вѣка видно, что въ то время считалось необходимымъ резолюціи съ выраженіемъ недовѣрія министерству вносить одновременно въ обѣ палаты, и что въ тѣхъ случаяхъ, когда для выраженія недовѣрія прибѣгали къ поправкамъ къ адресу въ отвѣтъ на тронную рѣчь, опять таки совершенно тождественныя поправки предлагались въ обѣихъ палатахъ. Такъ, въ 1803 году 2 іюня лордъ Фитцъ-Вильямъ предложилъ въ палатѣ лордовъ пять резолюцій съ порицаніемъ политики министерства Аддингтона и выраженіемъ ему недовѣрія, а 3 іюня тѣ же пять резолюцій были внесены мистеромъ Паттэномъ въ палату общинъ, при чемъ обѣ палаты ихъ

отвергли [3]). Такъ, въ 1807 году 9 и 13 апрѣля въ каждой изъ палатъ были предложены мистеромъ Брандомъ и маркизомъ Стаффордомъ отличавшіяся другъ отъ друга только въ подробностяхъ резолюціи, осуждавшія условія, при которыхъ принялъ власть кабинетъ Портланда, и также не имѣли успѣха [4]). Такъ, спустя два мѣсяца, послѣ общихъ выборовъ, совершенно тождественныя поправки къ отвѣтному адресу, порицавшія роспускъ парламента, были предложены и отклонены въ обѣихъ палатахъ [5]). Еще 21 февраля 1835 г., послѣ роспуска парламента Пилемъ, направленная противъ него поправка къ адресу была внесена не только лордомъ Морпэтомъ въ палату общинъ, но и Мельбурномъ въ палату лордовъ. Палата общинъ приняла ее большинствомъ 309 голосовъ противъ 302; лорды выразили довѣріе Пилю, отвергнувъ поправку Мельбурна [6]). Несмотря на довѣріе лордовъ и свою поистинѣ нечеловѣческую энергію въ борьбѣ съ палатою общинъ, Пиль былъ все-таки вынужденъ въ концѣ концовъ уйти. Отставка его не только явилась торжествомъ принциповъ парламентаризма, она кромѣ того нанесла серьезный ударъ принципу равноправія палатъ въ ихъ отношеніяхъ къ министерству. Одинъ разъ еще въ 1841 году консерваторы собрали въ обѣихъ палатахъ большинство противъ кабинета Мельбурна на поправкѣ къ адресу, принятой 24 августа лордами и 27—общинами [7]). Но, сообщая о своей отставкѣ въ палатѣ лордовъ, Мельбурнъ совершенно ясно указывалъ на то, что причиной ея было голосованіе палаты общинъ.

— Милорды,—говорилъ онъ въ засѣданіи 30 августа,—я считаю своимъ долгомъ извѣстить васъ, что, въ виду рѣшенія, которое было принято въ прошлую субботу другою палатой

---

[3]) Parliamentary History of England, v. XXXVI, p.p. 1537, 1571—1572.

[4]) Cobbett's Parliamentary Debates, v. IX, p.p. 286, 304, 348, 352, 385—386, 422.

[5]) Cobbett's Parliamentary Debates, v. IX, p.p. 583, 607, 627, 657.

[6]) Hansard's Parliamentary Debates, III series, v. XXVI. p.p. 82, 151, 172, 410.

[7]) Parliamentary Debates, III series, v. LIX, p.p. 53—54, 106, 145, 449.

парламента и которое тождественно съ тѣмъ, какое вы приняли въ первой половинѣ недѣли, я, отъ имени моихъ товарищей и моего, подалъ ея величеству прошеніе объ отставкѣ [8]).

Съ тѣхъ поръ въ періоды министерскихъ кризисовъ лордамъ приходилось только выслушивать сообщенія о томъ, что произошло, вслѣдствіе вотумовъ „другой палаты парламента". Если они и рѣшились еще дважды выступить съ порицаніемъ по адресу либеральныхъ министерствъ, принятыя ими резолюціи не повліяли на ихъ судьбу. Мало того. Именно эти два прецедента послужили къ окончательному закрѣпленію обычной конституціонной нормы, ставящей существованіе кабинета въ зависимость единственно отъ довѣрія палаты общинъ.

17 іюня 1850 года палата лордовъ, большинствомъ 169 голосовъ противъ 132, приняла предложенную лордомъ Стэнли резолюцію, въ которой выражалось „сожалѣніе" по поводу того, что

различнымъ претензіямъ англійскихъ подданныхъ къ греческому правительству, сомнительнымъ съ точки зрѣнія права или преувеличеннымъ въ размѣрахъ, было доставлено принудительное удовлетвореніе путемъ насильственныхъ дѣйствій противъ греческаго народа и греческой торговли, способныхъ подвергнуть опасности мирныя отношенія Англіи къ иностраннымъ державамъ [9]).

Отвѣчая черезъ нѣсколько дней въ палатѣ общинъ на вопросъ мистера Ребокка, глава кабинета лордъ Джонъ Россель призналъ, что вторая часть этой резолюціи является „вотумомъ порицанія" правительству за его поведеніе въ инцидентѣ съ Грецією. Но, ссылаясь на два прецедента, изъ которыхъ одинъ имѣлъ мѣсто въ началѣ XVIII вѣка, а другой въ 1833 году, когда министерства, не взирая на порицаніе лордами ихъ политики, оставались у власти и политики своей не мѣняли, онъ полагалъ, что въ обоихъ случаяхъ правительство поступило „согласно съ конституціей страны".

---

[8]) Parliamentary Debates, III series, v. LIX, p. 474.
[9]) Parliamentary Debates, III series, v. CXI, p.p. 1332, 1401.

— Я думаю,—говорилъ онъ дальше,— что перемѣна правительства, вслѣдствіе резолюціи палаты лордовъ относительно его политики, была бы противна конституціи и, создавая большое замѣшательство въ государствѣ, ни для кого не была бы столь опасна, какъ для самой палаты лордовъ. Я думаю, что возложить на палату лордовъ тяжесть и отвѣтственность контроля надъ правительствомъ страны значило бы скоро поставить ее въ такое положеніе, какого она никогда раньше не занимала и которое не могла бы за собою удержать [10]).

Мистеръ Ребоккъ не вполнѣ удовлетворился этимъ отвѣтомъ. Онъ соглашался съ „благороднымъ лордомъ“, что „одна резолюція палаты лордовъ недостаточна сама по себѣ для смѣны правительства“, но находилъ, что

при двухпалатномъ законодательномъ учрежденіи важно, чтобы обѣ палаты были по возможности единодушны или, въ противномъ случаѣ, чтобы общественному мнѣнію было въ точности извѣстно, въ чемъ именно заключается разногласіе между ними.

Считая такимъ образомъ, что министерство, заслужившее порицаніе палаты лордовъ, обязано апеллировать къ палатѣ общинъ и, въ случаѣ неудачи передъ нею, уходить въ отставку, мистеръ Ребоккъ сообщилъ о своемъ намѣреніи, въ качествѣ сторонника политики лорда Росселя, дать палатѣ поводъ высказаться и съ этою цѣлью предложить соотвѣтствующую резолюцію [11]). Послѣ пятидневныхъ дебатовъ резолюція, выражавшая одобреніе принципамъ, которыми до тѣхъ поръ опредѣлялась внѣшняя политика правительства, была принята палатою общинъ 310 голосами противъ 264 [12]).

Аналогичное теченіе принялъ другой, относящійся къ 1864 г., прецедентъ, когда внѣшняя политика кабинета Пальмерстона (статсъ-секретаремъ по иностраннымъ дѣламъ былъ въ немъ возведенный въ пэры Россель) подверглась

---

[10]) Hansard's Parliamentary Debates, III series, v. CXII, p. 105.
[11]) Parliamentary Debates, III series, v. CXII, p. 107—108.
[12]) Parliamentary Debates, III series, v. CXII, p. 739.

порицанію лордовъ [13]), и съ присущей англійской государственно-правовой теоріи чуткостью она немедленно приняла къ руководству эти прецеденты и возвела въ норму начала, изложенныя въ 1850 году Ребоккомъ. Въ трудахъ авторитетныхъ комментаторовъ, писавшихъ въ концѣ шестидесятыхъ годовъ, неизмѣнно утверждается, что палата лордовъ не рѣшаетъ судьбы министерства, но что ослабленный враждебною ея резолюціей кабинетъ долженъ, чтобы остаться у власти, получить отъ палаты общинъ по тому же вопросу опредѣленное выраженіе довѣрія [14]). Съ тѣхъ подъ развитіе въ томъ же направленіи сдѣлало новые успѣхи, и ученые комментаторы и,—что для Англіи, быть можетъ, еще важнѣе,—видные практическіе политики единогласно сходятся теперь на томъ краткомъ тезисѣ, что министерство отъ вотумовъ палаты лордовъ не зависитъ [15]). Палата лордовъ

---

[13]) 4 іюня 1864 года Дизраэли предложилъ палатѣ общинъ обратиться къ королевѣ съ адресомъ, въ которомъ, вмѣстѣ съ благодарностью за сообщеніе дипломатической переписки съ Даніей и Германіей и протоколовъ лондонской конференціи и скорбью по поводу неудачи работъ этой конференціи, должно было быть высказано „глубокое сожалѣніе“ палаты о томъ, что правительство уклонилось отъ „политики охраны неприкосновенности и независимости Даніи“, „умалило справедливую долю вліянія“ Англіи въ европейскомъ концертѣ и „тѣмъ уменьшило гарантіи мира“. 8 іюня въ палатѣ лордовъ резолюція тождественнаго содержанія была принята 177 голосама противъ 168. Въ тотъ же день палата общинъ приняла адресъ королевѣ, но вмѣсто предложеннаго Дизраэли „сожалѣнія“ выразила въ немъ „удовлетвореніе, съ какимъ она узнала о томъ, что при современной международной конъюктурѣ ея величеству былъ данъ совѣтъ воздержаться отъ вооруженнаго вмѣшательства въ войну Даніи съ державами Германіи“. См. Parliamentary Debates, III series, v. CLXXVI p.p. 750, 751, 1094, 1190, 1300.

[14]) Hearn, The government of England, 1867, p.p. 160 — 165, Todd, Ueber dies parlamentarische Regierung in England, übersetzt von Assmann, 1869—1871, p. II, S. 338.

[15]) Anson, Loi et pratique, Le parlement, p. 443; Dupriez, Les ministres t. I, p.p. 99. Ср. въ особенности Gladstone, Gleanings of, past years, vol. I, p. 236. См. также рѣчь мистера Ло въ палатѣ общинъ 4 марта 1879 года при обсужденіи вопроса объ избирательной реформѣ: „. . . . . Я достаточно старъ, чтобы помнить, какъ палата лордовъ мѣ-

практически сама воздерживается не только отъ вотумовъ недовѣрія, но и отъ вотумовъ порицанія, довольствуясь тою долею вліянія на ходъ государственныхъ дѣлъ, какою пользуется всякая законодательная палата и при дуалистическомъ строѣ. Но, если бы она и пожелала вдругъ вернуться къ прошлому и вынесла направленную противъ министерства резолюцію, едва ли была бы теперь признана необходимой въ этомъ случаѣ апелляція къ палатѣ общинъ. По крайней мѣрѣ, недавно тогдашній вождь уніонистской оппозиціи въ палатѣ общинъ Бальфуръ высказался по этому вопросу слѣдующимъ весьма знаменательнымъ образомъ.

— Тѣ большія права, которыми обладаетъ эта палата,—говорилъ онъ въ засѣданіи 24 іюня 1907 года, — не принадлежатъ другой палатѣ, и она не притязуетъ на нихъ. Мы должны всегда помнить, что самое важное рѣшеніе, какое принимается страной на общихъ выборахъ, есть рѣшеніе о томъ, кто будетъ руководить административной машиной и общей политикой государства. Палата лордовъ не думаетъ покушаться на это рѣшеніе и не можетъ покушаться на него. Теперешнее правительство, теперешняя палата общинъ съ насмѣшкой отнеслись бы къ резолюціи палаты лордовъ, осуждающей министерство или отдѣльнаго члена министерства. Они ни на минуту не подумали бы, что такой вотумъ долженъ повлечь за собой отставку правительства или министра или роспускъ парламента, или вообще означаетъ что-либо большее, чѣмъ простое выраженіе неодобрительнаго мнѣнія лордовъ о министерствѣ, которое пользуется довѣреніемъ палаты общинъ [16]).

Главнѣйшія стадіи этого процесса паденія парламентарнаго вліянія палаты лордовъ въ общемъ точно совпадаютъ съ рѣшительными моментами отмѣченнаго уже про-

---

рялась съ палатою общинъ, измѣняла и отвергала ея рѣшенія, если была съ ними несогласна. Кто можетъ сказать, что и сейчасъ дѣло обстоитъ такъ?... Фактъ тотъ, что вся исполнительная власть сосредоточена теперь въ рукахъ даннаго правительства и что его существованіе зависитъ отъ палаты общинъ; такъ что вся власть въ этой странѣ — все, что, какъ мы въ свое время читали, распредѣлено между разными сословіями королевства,—сосредоточилось теперь въ рукахъ палаты общинъ". Parliamentary Debates, III series, v. CCXLIV, p.p. 211—212.

[16]) Parliamentary Debates, IV series, v. CLXXVI, p. 928.

цесса демократизаціи Англіи. До тридцатыхъ годовъ XIX вѣка лорды, благодаря своему экономическому и соціальному значенію въ странѣ, представляли собою, хотя и меньшую, чѣмъ въ предыдущемъ столѣтіи, но все же очень внушительную политическую силу. Держа въ рукахъ „карманныя“ и „гнилыя“ мѣстечки, пользуясь въ широкихъ размѣрахъ парламентскимъ подкупомъ, они все еще могли распоряжаться большинствомъ палаты общинъ. Актъ о реформѣ 1832 года сдѣлалъ первую брешь въ фундаментѣ „старой Англіи“. Одновременно вліяніе палаты лордовъ стало клониться къ упадку. Не случайно, конечно, послѣднее активное выступленіе ея на борьбу съ правительствомъ относится къ серединѣ шестидесятыхъ годовъ, такъ какъ именно актъ о народномъ представительствѣ 1867 года явился отправнымъ пунктомъ того новѣйшаго демократическаго развитія Англіи, которое наложило свой отпечатокъ на всѣ элементы и институты ея политической жизни— на партіи и на крѣпость партійныхъ связей и на взаимоотношенія между избирателями, палатою общинъ, палатою лордовъ и кабинетомъ. Успѣхи демократіи въ современномъ государствѣ естественно сказываются, прежде всего, въ распространеніи въ немъ идеи представительства. Въ теченіе XIX вѣка государственный строй Англіи все больше и больше проникался представительнымъ началомъ, но она сохранила до сихъ поръ свою, говоря словами покойнаго сэра Кэмпбель-Баннермана, „неизбираемую, неизмѣняемую, нероспускаемую, неотвѣтственную“ верхнюю палату. Иными словами, конечное политико-психологическое основаніе отсутствія у палаты лордовъ „власти создавать и разрушать министерства“ заключается въ томъ, что палата лордовъ есть палата наслѣдственныхъ законодателей.

Это не есть, очевидно, одной только Англіи свойственное явленіе. Развитіе представительнаго строя совершается повсемѣстно въ общемъ въ одинаковыхъ формахъ, и вездѣ, гдѣ верхняя палата вовсе лишена представительной, избирательной основы, гдѣ, иначе говоря, она образуется изъ членовъ наслѣдственныхъ или по назначенію,

легко и быстро получаетъ признаніе принципъ, что ей не принадлежитъ рѣшающее вліяніе на судьбу министерства [17]).

---

[17]) Какъ на типичный образецъ, можно сослаться здѣсь на Италію, сенатъ которой нерѣдко насчитываетъ въ своемъ составѣ высоко авторитетныхъ и выдающихся дѣятелей, но, благодаря тому, что сенаторы назначаются пожизненно королемъ, совершенно стушевывается передъ представляющей націю нижнею палатой. Конечно, и въ Италіи, какъ, впрочемъ, и въ любомъ дуалистическомъ государствѣ, враждебное отношеніе сената къ министерству можетъ ослабить его положеніе, особенно, если оно, какъ это часто случается въ виду подвижности итальянскихъ политическихъ партій, не имѣетъ за собой прочнаго большинства въ палатѣ депутатовъ. Конечно, и въ Италіи конфликтъ съ сенатомъ можетъ побудить отдѣльнаго министра къ подачѣ въ отставку. Но принципъ независимости правительства отъ верхней палаты блюдется здѣсь съ такою щепетильностью, что обыкновенно въ подобныхъ случаяхъ прошеніе объ отставкѣ отклоняютъ, чтобы „не подвергать сомнѣнію конституціоннаго значенія вотумовъ сената“ Dupriez, Les ministres, t. I, p. 300; Palma, Corso di diritto costituzionale, vol. II, p. 264. Brusa Das Staatsrecht des Königreichs Italien (Marquardsen's Handbuch), S. 158. Note 3.—Во Франціи въ эпоху Реставраціи, при неустановившемся еще парламентарномъ строѣ и при наслѣдственной пэріи, существованіе кабинетовъ не зависѣло отъ верхней палаты. См. Barthélemy, L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X, p. 300. Палата пэровъ Іюльской Монархіи, состоявшая изъ членовъ по назначенію, утратила всякое политическое вліяніе. См. Dupriez, Les ministres t. II, p. 301. Ср. Thureau-Dangin, Histoire de la monarchie de Juillet, 7 vol., passim. Поучительно, что сознаніе различнаго вѣса недовѣрія выборныхъ представителей народа и законодателей по праву наслѣдства или по назначенію, встрѣчается и въ конституціонной исторіи дуалистическихъ государствъ, въ рѣдкихъ для нихъ случаяхъ министерскихъ кризисовъ вслѣдствіе вотумовъ парламента. Такъ, въ 1870 году обѣ палаты баварскаго ландтага въ отвѣтномъ адресѣ выразили недовѣріе министерству князя Гогенлоэ (Verhandlungen der Kammer der Reichsräte, 1870, B. I, S. S. 96, 123, 129; Stenographische Berichte über die Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten, 1870, B. I, S. S. 203, 252, 306). Король не принялъ адреса палаты государственныхъ совѣтниковъ, укорялъ ихъ письменно за „нападки на министерство, лишенныя всякаго фактическаго основанія и законной почвы“, и отказалъ также въ пріемѣ депутаціи второй палаты. Князь Гогенлоэ ушелъ, однако, въ оставку и, излагая королю при личномъ свиданіи мотивы ея, указалъ ему, между прочимъ, на то, что онъ „имѣлъ полное право выразить свое неудовольствіе палатѣ государ-

Съ другой стороны, естественно, что для государствъ, въ которыхъ верхняя палата избирается населеніемъ, вопросъ о роли ея въ системѣ парламентаризма не можетъ быть рѣшенъ съ такою простотой и ясностью. Здѣсь и она причастна началу представительства, и притязанія ея на равноправіе съ нижней палатой должны казаться тѣмъ болѣе справедливыми, чѣмъ шире ея выборная основа, чѣмъ ближе условія ея рекрутированія къ избирательной системѣ для нижней палаты. Практическимъ результатомъ этого является то, что въ нѣсколькихъ парламентарныхъ государствахъ, особенно же въ Бельгіи и Франціи, не разъ возникали конфликты между верхними палатами и правительствомъ. Такихъ прецедентовъ накопилось совершенно достаточно, чтобы относительно парламентарной роли выборной верхней палаты можно было формулировать весьма опредѣленныя нормы.

Что касается Бельгіи, то, какъ извѣстно, Національный Конгрессъ сознательно организовалъ ее въ парламентарную монархію. Но въ 1830 году для господствовавшей англо-французской теоріи парламентаризма роль верхней палаты не была еще вполнѣ ясна. Къ тому же вопросъ о сенатѣ пережилъ въ нѣдрахъ конгресса нѣсколько очень различныхъ стадій. Центральная его секція большинствомъ 10 голосовъ противъ 9 рѣшила проектировать назначеніе сенаторовъ главою государства въ точно опредѣленномъ числѣ [18]). Меньшинство было противъ фиксированія числа сенаторовъ, полагая, что на случай конфликта между палатами „необходимъ способъ разрѣшить его и притомъ разрѣшить въ пользу народа, то-есть при-

---

ственныхъ совѣтниковъ, но что вотумъ выборныхъ представителей страны имѣетъ совсѣмъ другое значеніе". Подробности объ этомъ инцидентѣ можно найти въ первомъ томѣ Denkwürdigkeiten des Fursten Chlodwig zu Hohenlohe—Schillingsfürst и въ статьяхъ Müller, Bayern und die Adressdebatte 1870, въ журналѣ Unsere Zeit, 1870, B. VI, 2 Hälfte, S. S. 65—89, 171—191.

[18]) Huyttens, Discussions du Congrès national de Belgique, 1830—1832, t. IV, p. 77.

вести большинство сената ко взглядамъ большинства выборной палаты". „Единственный къ тому способъ, по мнѣнію меньшинства, это назначеніе сенаторовъ главою государства въ неограниченномъ числѣ. Министерство, зависящее отъ выборной палаты, будетъ тогда имѣть возможность, при дѣйствительной надобности, мѣнять большинство сената въ этомъ смыслѣ" [19]). Съ своей стороны, также „желая предупредить опасности конфликтовъ между палатами", большинство секціи предлагало дать сенату въ процессѣ законодательства одно лишь право суспенсивнаго вето [20]). Изъ доклада депутата Дево въ засѣданіи Конгресса 11 декабря 1830 года видно, что послѣ обсужденія вопроса о сенатѣ въ генеральномъ комитетѣ центральная секція присоединилась большинствомъ 16 голосовъ противъ 4 къ мнѣнію своего бывшаго меньшинства и высказалась принципіально за назначеніе сенаторовъ главою государства въ неограниченномъ числѣ [21]). Но ей пришлось считаться съ возраженіями иного порядка. Нѣсколько ея членовъ высказали опасеніе, какъ бы „глава государства не сталъ злоупотреблять правомъ назначать неограниченное число сенаторовъ и не создалъ этимъ путемъ для себя въ сенатѣ слишкомъ большой силы противъ выборной палаты". Поэтому центральная секція рекомендовала конгрессу еще одну поправку, принятую ею всѣми голосами противъ одного. Поправка заключалась въ томъ, чтобы установить минимумъ и максимумъ числа сенаторовъ въ 40 и 60, но дать главѣ государства право переходить за предѣлы этого максимума съ особаго каждый разъ согласія выборной палаты. Центральная секція думала, что такимъ образомъ были бы устранены всякія сомнѣнія. Право „приводить" сенатъ ко взглядамъ большинства выборной палаты оказалось бы въ рукахъ этого самаго большинства [22]). Можно, пожалуй, не соглашаться съ проектами и разсу-

[19]) Huyttens, Discussions, t. IV, p. 78.
[20]) Huyttens, Dissussions, t. IV, p. 79.
[21]) Huyttens, Discussions, t. IV, p. 80.
[22]) Huyttens, Discussions, t. IV, p. 81.

жденіями центральной секціи Національнаго Конгресса съ точки зрѣнія ихъ совмѣстимости съ двухпалатной системой вообще. Но у нихъ нельзя отнять одного качества или свойства. Они очень стройно и послѣдовательно проводятъ основную мысль полнаго подчиненія верхней палаты нижней. Сенатъ, такой, какимъ его представляла себѣ центральная секція, конечно, не могъ бы притязать на какія-либо парламентарныя полномочія и сразу занялъ бы въ системѣ парламентаризма совершенно опредѣленное мѣсто, менѣе даже вліятельное, чѣмъ то, какое занимаетъ сейчасъ палата лордовъ.

Но въ пленарныхъ засѣданіяхъ Конгресса вопросъ о сенатѣ былъ перенесенъ на совсѣмъ иную почву. Здѣсь подробностями функціонированія парламентарнаго строя интересовались сравнительно мало. Споръ шелъ между сторонниками двухпалатной системы классической конституціонной доктрины и приверженцами одной палаты, не желавшими „закрѣплять въ конституціи аристократическія привилегіи". Затѣмъ и среди голосовавшихъ за сенатъ—учрежденіе верхней палаты было рѣшено 15 декабря 128 голосами противъ 62 [23])—далеко не было согласія по части способа рекрутированія сенаторовъ. Нѣкоторые изъ нихъ, какъ говорилъ иниціаторъ и самый горячій поборникъ выборной верхней палаты Бларньи,

> отступали передъ мыслью, чтобы король, вооруженный неприкосновенностью, правомъ санкціонировать рѣшенія законодательныхъ палатъ, властью распоряжаться военными и морскими силами, назначать на должности, объявлять войну, заключать мирные, союзные и торговые договоры и распускать нижнюю палату, получилъ еще и власть создавать, дѣлать и передѣлывать по своему усмотрѣнію одну изъ двухъ половинъ законодательнаго корпуса [24]).

Послѣ трехдневныхъ дебатовъ большинство отвергло проектъ центральной секціи и сошлось на предложенной Бларньи и Жоттраномъ поправкѣ, по которой члены верх-

[23]) Huyttens, Discussions, t. I, p. 501.
[24]) Huyttens, Discussions, t. I, p. 405.

ней палаты должны были быть избираемы избирателями нижней, но въ меньшемъ числѣ и при болѣе строгихъ условіяхъ пассивнаго избирательнаго права [25]). Только тогда, когда это рѣшеніе было уже принято, въ Конгрессѣ вспомнили о трудностяхъ, какія могутъ возникнуть для парламентаризма, благодаря двумъ выборнымъ палатамъ, и въ видѣ корректива внесли въ конституцію институтъ роспуска сената.

— Если вы позволите сенату,—говорилъ по этому поводу Нотомбъ,—существовать шесть лѣтъ въ безусловной неприкосновенности, онъ сдѣлается хозяиномъ и короны и второй палаты. Примѣръ поясниттъ мою мысль: вторая палата высказывается противъ министерства, первая—за него; король распускаетъ вторую, новая палата опять высказывается противъ министровъ; ея воля должна бы быть окончательнымъ приговоромъ; она не будетъ имъ, такъ какъ министерство будетъ имѣть возможность остаться у власти наперекоръ странѣ, опираясь на благожелательную къ нему и нераспускаемую первую палату. Все, что можно сказать въ защиту права роспуска второй палаты, примѣнимо и къ первой [26]).

Такимъ образомъ положеніе бельгійскаго сената съ точки зрѣнія парламентаризма оказалось по конституціи, декретированной Конгрессомъ 7 февраля 1831 года, довольно неопредѣленнымъ. Избираемый избирателями палаты представителей, онъ отличался отъ нея вдвое меньшимъ числомъ членовъ, вдвое большею продолжительностью ихъ мандата (8 лѣтъ противъ 4) и повышеннымъ возрастнымъ и налоговымъ цензомъ избираемости (40 лѣтъ противъ 25 и 1000 флориновъ, или двѣ съ небольшимъ тысячи франковъ, противъ 20 флориновъ прямыхъ налоговъ) [27]). Не подлежитъ сомнѣнію, что въ намѣренія членовъ Конгресса входило парламентарное преобладаніе палаты представителей. Но не подлежитъ также сомнѣнію, что ихъ сенатъ менѣе всего былъ приспособленъ къ тому, чтобы безпрекословно согласиться на второстепенную въ системѣ парламентарнаго

[25]) Huyttens, Discussions, t. I, p. 531.
[26]) Huyttens, Discussions, t. I. p.p. 533, 535, 537.
[27]) Huyttens, Discussions, t. IV, p. 127.

строя роль. Институтъ роспуска едва ли могъ помочь дѣлу. Скорѣе,—напротивъ. Конституціонная исторія очень убѣдительно свидѣтельствуетъ, что необходимость или возможность для палаты болѣе часто, чѣмъ слѣдовало бы по установленнымъ закономъ срокамъ, являться на судъ избирателей ведетъ къ установленію болѣе тѣсныхъ связей между ними и палатой и политически усиливаетъ, а не ослабляетъ ее. Въ частности, оставаясь въ рамкахъ примѣра, которымъ Нотомбъ пояснялъ свою мысль объ урелигулированіи парламентарнаго вліянія палатъ, естественно было задаться вопросомъ: а какъ же быть, если и послѣ роспуска сената единогласіе между нимъ и палатою представителей все-таки не установится? Вѣдь, независимо отъ различія пассивнаго избирательнаго права, уже просто благодаря иному дѣленію на избирательные округа, даже одновременные выборы въ палаты могли бы не дать однороднаго въ нихъ большинства.

Парламентарная исторія Бельгіи, какъ извѣстно, распадается на два періода, пограничной чертой между которыми служитъ образованіе двухъ рѣзко другъ отъ друга обособленныхъ и строго дисциплинированныхъ партій въ пятидесятыхъ годахъ прошлаго столѣтія. Положеніе бельгійскаго сената, очевидно, должно было быть существенно различно въ каждомъ изъ этихъ двухъ періодовъ. Въ первомъ онъ могъ еще предъявлять свои притязанія на опредѣленіе политики и состава кабинетовъ, и дѣйствительно въ немъ случались тогда очень обстоятельныя пренія объ общей политикѣ правительства, и одинъ разъ ему удалось даже добиться отставки министерства.

12 марта 1841 года при обсужденіи бюджета министерства внутреннихъ дѣлъ въ сенатѣ была предпринята оживленная аттака на кабинетъ Лебо-Рожье. Кабинетъ этотъ былъ однородно-либераленъ, и его обвиняли въ „исключительности“ и интимныхъ сношеніяхъ съ Дево, защищавшимъ въ „Revue Nationale“ чисто партійную политику. Лебо въ первый же день бюджетныхъ преній протестовалъ противъ самой мысли о возможности отклоненія се-

натомъ бюджета, къ которому прибѣгали въ то время въ Бельгіи для выраженія недовѣрія министерству. „Конституціонная исторія, утверждалъ онъ, не знаетъ примѣра верхней палаты, отклоняющей бюджетъ". 13 марта ораторы оппозиціи продолжали нападать на министерство и отстаивали право сената, не измѣняя своей роли охранительнаго органа, отвергать бюджетъ и тѣмъ выражать правительству недовѣріе. Они ссылались также на слабость положенія кабинета въ палатѣ представителей, съ колеблющимся большинствомъ которой правительство, по ихъ словамъ, не могло управлять государствомъ. Наконецъ, 16 марта былъ предложенъ проектъ адреса королю. Въ немъ обращалось вниманіе короны на царящіе въ средѣ народнаго представительства раздоры и въ ожиданіи мѣръ, какія монархъ найдетъ нужнымъ принять для предотвращенія серьезныхъ опасностей, обѣщалась ему поддержка всѣхъ благоразумныхъ и умѣренныхъ людей. При обсужденіи адреса ораторы оппозиціи какъ будто старались смягчить свое отношеніе къ кабинету и выражали готовность принявъ адресъ, вотировать бюджетъ. Съ своей стороны, министры Леклеркъ и Рожье отвергали такую „двусмысленность" и, не оспаривая конституціонности адреса, заявляли, что будутъ разсматривать принятіе его, какъ вотумъ недовѣрія. 17 марта адресъ былъ принятъ 23 голосами противъ 19, а 18—оглашенъ отвѣтъ короля, обѣщавшаго „внимательно разсмотрѣть адресъ". Вслѣдъ затѣмъ сенаторъ Байе сообщилъ, что въ частной бесѣдѣ по врученіи адреса королю онъ высказалъ, между прочимъ, мнѣніе, что

> англійская палата лордовъ представляетъ только аристократію, тогда какъ бельгійскій сенатъ представляетъ всѣ интересы страны [28]).

13 апрѣля кабинетъ Лебо-Рожье уступилъ мѣсто кабинету Мюленера-Нотомба.

---

[28]) Hymans, Histoire parlementaire de la Belgique de la 1831 à 1880, t. II, p.p. 63—64.

Всего четыре года спустя, однако, тотъ же сенаторъ Байе при обсужденіи отвѣтнаго адреса 13 ноября 1845 года свидѣтельствуетъ, что адресъ сената вовсе не долженъ заключать въ себѣ категорическую оцѣнку политики кабинета, почему онъ и принимается всегда единогласно. А министръ-президентъ Вандевейеръ довольствуется вопросомъ, порицаетъ ли сенатъ принципъ примиренія партій, которымъ опредѣлялось сформированіе министерства, и, удовлетворенный отрицательными возгласами съ мѣстъ, заявляетъ, что въ такомъ случаѣ онъ не требуетъ отъ адреса ни одобренія его политики, ни замѣны выраженія довѣрія къ коронѣ выраженіемъ довѣрія къ кабинету [29]). Въ 1854 году положеніе сената все еще не совсѣмъ ясно. 9 ноября министръ-президентъ де-Бруккеръ тревожится тѣмъ, что тронная рѣчь ожидала отъ парламента „благожелательной и дѣйствительной поддержки“ правительства, проектъ же адреса сената обѣщаетъ ему только „патріотическую поддержку“. Нѣтъ ли здѣсь умышленнаго уменьшенія силы выраженія? Но докладчикъ д'Анетанъ поясняетъ, что „благожелательная поддержка“ звучала бы оттѣнкомъ покровительства и что, съ другой стороны, сенатъ не въ состояніи обѣщать поддержку „дѣйствительную“, которая можетъ явиться лишь результатомъ единодушія между обѣими палатами [30]). Въ 1864 году довѣріе верхней палаты представляетъ повидимому еще извѣстную цѣнность для министровъ. Послѣ того, какъ 18 іюня палата представителей отвергла большинствомъ одного голоса вотумъ недовѣрія министерству Рожье, предложенный Нотомбомъ, сенатъ 29 голосами противъ 22 принимаетъ 7 іюля слѣдующую формулу перехода къ очереднымъ дѣламъ „Принимая во вниманіе, что министры сохранили полное его довѣріе, сенатъ переходитъ отъ обсужденія министерскаго кризиса къ порядку дня“ [31]).

---

[29]) Hymans, Histoire parlementaire, t. II, p. 494.
[30]) Hymans, Histoire palementaire, t. III, p. 296.
[31]) Hymans, Histoire parlementaire, t. IV, p. 231.

Только въ 1869 году новый конфликтъ верхней палаты съ кабинетомъ даетъ поводъ еще разъ поднять споръ о ея роли въ системѣ парламентаризма и принимаетъ оборотъ, доказывающій, что и бельгійскій сенатъ утратилъ мало-по-малу право „создавать и разрушать министерства". 24 февраля сенатъ приступилъ къ разсмотрѣнію бюджета министерства юстиціи и, послѣ краткихъ замѣчаній одного изъ сенаторовъ и министра, отвергъ его раздѣленіемъ голосовъ поровну (25 противъ 25). Отклоненіе бюджета все еще считалось въ Бельгіи нормальной формой выраженія недовѣрія. Вслѣдъ затѣмъ сенатъ прервалъ свои засѣданія на неопредѣленный срокъ [32]). На другой же день министръ-президетъ Фрэръ-Орбанъ внесъ „по приказанію короля" отвергнутый сенатомъ проектъ бюджета министерства юстиціи на 1869 годъ въ палату представителей. Послѣ бурныхъ дебатовъ, въ теченіе которыхъ оппозиція обвиняла министерство въ нарушеніи правилъ парламентской процедуры, а министръ-президентъ уличалъ сенатъ въ попыткѣ „узурпировать, какъ въ 1841 году, роль палаты представителей", бюджетъ былъ переданъ въ комиссію для немедленнаго доклада. Комиссія, разсмотрѣвъ подробности голосованія сената, признала его „случайнымъ" и отказалась найти въ немъ какія-либо указанія на „новыя обстоятельства", а потому предложила палатѣ „остаться при прежнемъ своемъ рѣшеніи и тѣмъ дать членамъ кабинета и въ особенности министру юстиціи новое выраженіе довѣрія и симпатіи". Палата депутатовъ въ томъ же засѣданіи приняла бюджетъ большинствомъ 62 голосовъ противъ 42, несмотря на протесты Дюмортье, доказывавшаго, что сенатъ осуществлялъ только свое право, выражая недовѣріе министру юстиціи, и что было бы „актомъ весьма дурного свойства" заставить его отказаться отъ разъ высказаннаго имъ сужденія [33]). 8 марта бюджетъ министерства юстиціи, вновь поступилъ въ сенатъ и былъ немедленно переданъ

[32]) Annalcs parlementaires de Belgique, 1868—1869, Sénat, p. 70.
[33]) Annales parlementaires de Belgique, 1868—1869, Chambre des représentans, p.p. 487—500.

въ комиссію. Оппозиціонное меньшинство комиссіи объяснило, что, вотировавъ однажды противъ бюджета и понимая этотъ свой отрицательный вотумъ, какъ выраженіе недовѣрія, оно не можетъ отъ него отказаться и протестуетъ противъ вторичнаго внесенія бюджета, сенатомъ отвергнутаго. 10 марта сенатъ принялъ, однако, бюджетъ большинствомъ 32 голосовъ противъ 28 [34]). Министерство Фрэръ-Орбана оставалось еще у власти болѣе года при вялой поддержкѣ палаты представителей и постоянныхъ столкновеніяхъ съ сенатомъ. Оно вышло въ отставку лѣтомъ 1870 года, когда выборы въ палату представителей разрушили либеральное большинство.

Двойственность положенія верхней палаты въ Бельгіи начало которой положилъ Національный Конгрессъ, привела такимъ образомъ къ тому, что ея парламентарная исторія шла болѣе извилистыми и капризными путями, чѣмъ это было съ палатою лордовъ. Но въ общемъ направленіи ея невозможно ошибиться. Она слѣдовала неизмѣнно падающей линіи, и въ 1869 году бельгійскій сенатъ остановился на той же плоскости, на какой находятся верхнія палаты другихъ парламентарныхъ государствъ [35]). Конечно и инциденгъ съ бюджетомъ министерства юстиціи на 1869 годъ отличался въ значительной степени партійной окраской, и поведеніе въ немъ и большинства и меньшинства опредѣ-

---

[34]) Annales parlementaires de Belgique, 1868—1869, Sénat, pp.81—100.

[35]) Ср. заявленіе представителя правительства въ засѣданіи сената 9 марта 1869 года: „Итакъ я утверждаю, что сенатъ долженъ примириться съ тѣмъ, что министерство, пользующееся довѣріемъ палаты представителей, можетъ оставаться у власти и не располагая большинствомъ въ сенатѣ... Я спрашиваю васъ, позволительно ли думать, что Конгрессъ, установляя у насъ двѣ палаты, хотѣлъ дать привилегированному собранію, избираемому на основѣ своеобразнаго избирательнаго права, собранію по природѣ своей аристократическому (я имѣю въ виду всякую аристократію, все равно финансовую или родовую), насчитывающему вдвое меньше членовъ, чѣмъ палата представителей, власть равную по силѣ и дѣйствію той, которая принадлежитъ палатѣ представителей? Допустить это, очевидно, невозможно“. Annales parlementaires, ibidem, p. 88.

лялось не только абстрактными конституціонно-правовыми соображеніями, но и конкретными партійно-политическими разсчетами. Фактъ остается, однако, фактомъ. Большинство въ 20 голосовъ въ палатѣ представителей и въ 4 голоса въ сенатѣ заставило верхнюю палату въ теченіе двухъ недѣль отказаться отъ вотума, сознательно съ опредѣленными намѣреніями ею принятаго, потому что въ вотумѣ этомъ была усмотрѣна „узурпація“ чужого права. Если бы здѣсь была не „узурпація“, а дѣйствительно, какъ утверждалъ Дюмортье, „осуществленіе сенатомъ своего права“, кабинетъ Фрэръ-Орбана „по приказанію короля“ и большинство обѣихъ палатъ очевидно совершили бы грубое нарушеніе конституціоннаго порядка. На самомъ же дѣлѣ все ограничилось не слишкомъ бурнымъ парламентскимъ инцидентомъ, исчерпаннымъ повторнымъ выраженіемъ нижнею палатой довѣрія кабинету. Съ этой точки зрѣнія, въ немъ нельзя не усмотрѣть извѣстной аналогіи конфликту министерства Росселя съ палатою лордовъ въ 1850 году. Какъ и англійская верхняя палата, бельгійскій сенатъ занимаетъ съ тѣхъ поръ въ системѣ парламентаризма то самое положеніе, какое присуще обѣимъ палатамъ въ дуалистическихъ государствахъ. Конечно, онъ не лишенъ ни права, ни возможности слѣдить за дѣятельностью правительства и обсуждать ее, но онъ дѣлаетъ это съ весьма незначительною активностью и безъ всякихъ претензій на рѣшающее вліяніе на судьбу кабинетовъ [36]). Пересмотръ конституціи въ 1893 году, понизившій налоговой цензъ избираемости для сенаторовъ до 1200 франковъ, сравнявшій съ нимъ цензъ имущественный и дополнившій составъ сената членами, избираемыми провинціальными совѣтами и свободными отъ требованій ценза, не могъ ни-

---

[36]) См. Vanden Heuvel, статья о бельгійскомъ сенатѣ въ Pyfferoen, Du sénat en France et dans les Pays-Bas, Dupriez, Les ministres, t. I, p.p. 254, 258; Dupriez, Le gouvernement parlementaire en Belgique, Bulletin de la société de législation comparée 1900, t. XXIX.

чего измѣнить въ этомъ положеніи сената [37]). Новѣйшее парламентарное развитіе Бельгіи, приведшее къ тому, что судьба министерствъ рѣшается въ ней на выборахъ въ палату представителей, могло только окончательно его закрѣпить [38]).

Пожалуй, еще болѣе сложнымъ, чѣмъ это было съ бельгійскимъ сенатомъ, представляется вопросъ о роли, какую играетъ въ системѣ парламентаризма сенатъ третьей французской республики. Въ основѣ его, какъ въ основѣ всѣхъ вообще законодательныхъ, департаментскихъ, окружныхъ и муниципальныхъ собраній во Франціи, лежитъ всеобщее и равное избирательное право. Каждые три года изъ состава сената выбываетъ треть его трехсотъ членовъ и замѣщается сенаторами, избираемыми по департаментскимъ спискамъ особыми коллегіями изъ депутатовъ департамента, членовъ его генеральнаго совѣта, членовъ окружныхъ совѣтовъ и нѣсколькихъ делегатовъ, назначаемыхъ изъ числа избирателей каждой общины ея муниципальнымъ совѣтомъ. Сенаторы избираются на девять лѣтъ и должны имѣть не менѣе 40 лѣтъ отъ роду. Но кромѣ этой, хотя и осложненной посредствующими звеньями,—доходящими въ одномъ случаѣ до трехъ степеней,—связи между сенатомъ и избирателями палаты депутатовъ, къ неясности его парламентарной роли послужили еще обстоятельства иного

---

[37]) Конституція, ст.ст. 53—56 bis.

[38]) Въ совершенно аналогичномъ ооложеніи находится и первая палата нидерландскихъ генеральныхъ штатовъ, всѣ члены которой избираются провинціальными штатами изъ лицъ, принадлежащихъ къ крупнымъ плательщикамъ прямыхъ государственныхъ налоговъ или занимающихъ или завимавшихъ извѣстныя высшія должности. Только здѣсь оно опредѣлилось еще легче и рѣшительнѣе, такъ какъ уже конституція дала палатамъ неравныя права. Первая палата можетъ только цѣликомъ принимать или отвергать принятые второй палатой законопроекты, не внося въ нихъ поправокъ, и лишена права законодательной инициативы. (Основной законъ ст.ст. 112, 114, 117, 118). Ср. Pyfferoen, Du Sénat en France et dans les Pays-Bas, p.p. 71—135; De Savornin-Lohmann, Le gouvernement parlementaire dans les Pays-Bas, Bulletin de la Société de législation comparée 1900, t. XXIX.

порядка. Развитіе демократіи во Франціи встрѣчаетъ упорную оппозицію со стороны нѣкоторыхъ слоевъ населенія, считающихъ его явленіемъ глубоко тревожнымъ и опаснымъ. Какъ защитное загражденіе на пути демократической волны, сенатъ пользуется среди нихъ большою популярностью съ самаго своего основанія. Учрежденіе верхней палаты въ 1875 году было вообще рѣшено въ разсчетѣ и надеждѣ создать въ лицѣ ея барьеръ противъ опасностей всеобщаго, прямого, равнаго и тайнаго избирательнаго права, совсѣмъ отказаться отъ котораго уже тогда представлялось невозможнымъ. Въ первые годы третьей республики сенатъ былъ не только оплотомъ консерватизма, но и послѣднимъ прибѣжищемъ монархистовъ. Сопротивленіе его республиканскому большинству нижней палаты отличалось особою настойчивостью и упорствомъ. Однако, несмотря на спеціально принятыя мѣры для сохраненія въ немъ преобладающаго вліянія монархистовъ, несмотря на то, что по закону 24—28 февраля 1875 года не всѣ 300 сенаторовъ, а только 225 избирались въ томъ порядкѣ, какой закономъ 1884 года разпространенъ съ небольшой поправкой,—до него въ выборную колегію входило только по одному делегату отъ каждаго муниципальнаго совѣта,—на весь составъ сената, прочіе же 75 избирались пожизненно сначала національнымъ собраніемъ, а затѣмъ кооптировались самимъ сенатомъ, монархисты удержались въ немъ въ большинствѣ всего нѣсколько лѣтъ [39]). Но и послѣ этого и даже послѣ реформы 1884 года въ новой плоскости, въ плоскости борьбы „консервативныхъ республиканцевъ“ съ „радикализмомъ“, французскій сенатъ продолжалъ и до извѣстной степени продолжаетъ пользоваться репутаціей учрежденія, особо приспособленнаго для того, чтобы „сдерживать“, „умѣрять“ все лѣвѣющее большинство палаты депутатовъ и лѣвѣющія вмѣстѣ съ нею министерства. Онъ самъ не разъ принималъ на себя эту задачу, главнымъ образомъ затрудняя неугоднымъ ему каби-

[39]) Тексты законовъ о сенатѣ см. у Duguit et Monnier, Les constitutions et les principales lois politiques de la Farnce.

нетамъ законодательное осуществленіе ихъ радикальныхъ программъ. Вопросъ о парламентарныхъ правахъ сената имѣлъ и имѣетъ такимъ образомъ во Франціи весьма реальный практическо-политическій интересъ, и имъ неоднократно занимались конституціонная теорія и конституціонная практика. Шестнадцать лѣтъ тому назадъ, когда послѣ ряда умѣренныхъ министерствъ былъ образованъ однородно-радикальный кабинетъ Буржуа, вопросъ этотъ былъ поставленъ очень остро. Конфликтъ между сенатомъ и кабинетомъ вызвалъ многочисленные парламентскіе инциденты и породилъ обширную ученую и публицистическую литературу. Принципіальная сторона дѣла подверглась тогда исчерпывающему обсужденію и можетъ считаться съ тѣхъ поръ окончательно выясненной.

Подробности этого прецедента заключались въ слѣдующемъ. 11 февраля 1896 года сенаторъ Монисъ интерпеллировалъ министра юстиціи о вмѣшательствѣ его въ слѣдственное производство по дѣлу южныхъ желѣзныхъ дорогъ, и сенатъ принялъ формулу перехода, выражавшую „сожалѣніе“ по поводу допущенныхъ министромъ „неправильностей“ [40]). 13 февраля въ палатѣ депутатовъ обсуждалась интерпелляція тождественнаго содержанія. Буржуа поставилъ вопросъ о довѣріи, которое и было выражено министерству палатой [41]). 15 февраля въ сенатѣ продолжались объясненія между Монисомъ и министромъ юстиціи, и была принята формула, „подтверждавшая“ предыдущій вотумъ. Немедленно затѣмъ сенаторъ Демоль прочелъ слѣдующее заявленіе:

„Милостивые государи, нѣсколько моихъ товарищей вмѣстѣ со мной собирались запросить министерство о томъ, какъ толкуетъ оно статью 6 закона 25 февраля объ отвѣтственности министровъ передъ палатами [42]). Въ виду только что по-

[40]) Annales du Sénat, 1896, session ordinaire, t. I, p. 132.

[41]) Annales de la Chambre des députés, 1896, session ordinaire, t. I, p. 324.

[42]) Статья эта гласитъ: „Министры отвѣтственны передъ палатами солидарно за общую политику правительства и индивидуально каждый за свои личные дѣйствія“.

слѣдовавшаго вотума сената и въ ожиданіи тѣхъ рѣшеній, которыя онъ, можетъ быть, внушитъ правительству, мы откладываемъ осуществленіе нашего намѣренія“ [43]).

20 февраля палата депутатовъ дала министерству случай отвѣтить на вызовъ сената. При обсужденіи новой интерпелляціи все по тому же вопросу Буржуа заявилъ, что министры

сохранятъ занятое ими положеніе до тѣхъ поръ, пока палата не скажетъ, что они утратили ея довѣріе, считая, что этого требуютъ ихъ обязанности по отношенію къ ней; но, что стоитъ ей высказаться въ отрицательномъ смыслѣ, и они удалятся.

Палата „подтвердила“ свой вотумъ отъ 13 февраля и еще разъ выразила министерству довѣріе [44]). Очередь была за сенатомъ. Онъ не заставилъ себя ждать, и на другой же день сенаторъ Демоль выступилъ въ немъ съ новымъ заявленіемъ:

Милостивые государи, послѣ декларації предсѣдателя совѣта министровъ мы полагаемъ безполезнымъ настаивать на запросѣ, который уже не имѣетъ смысла и которому министерство своимъ поведеніемъ заранѣе отказываетъ въ конституціонной санкціи. Министерство собирается управлять безъ сената. Оно сочло возможнымъ апеллировать отъ одной палаты къ другой; оно говоритъ, что отвѣственность министровъ не можетъ быть осуществляема передъ сенатомъ. Мы протестуемъ противъ этого покушенія на точныя постановленія конституціоннаго закона. Мы намѣрены сохранить въ неприкосновенности полномочія, которыя даны сенату конституціей республики. Мы вновь утверждаемъ наше право контроля и начало отвѣтственности министровъ передъ обѣими палатами.

Дальше въ заявленіи говорилось, что сенатъ могъ бы для защиты своихъ правъ прибѣгнуть къ полному отказу правительству въ сотрудничествѣ, но изъ патріотизма воздерживается отъ такого шага, призывая страну

разсудить между министерствомъ и законодательнымъ собраніемъ, которое, чтобы не нарушать общественнаго спокой-

[43]) Annales du Sénat, ibidem, p. 171.

[44]) Annales de la Chambre des députés, ibidem, p. 350.

ствія, не хочетъ обострять конституціонный конфликтъ, хотя имѣетъ на своей сторонѣ и право и законъ.

Сенатъ „одобрилъ прочитанное съ трибуны заявленіе“ [45]). Въ такомъ неопредѣленномъ состояніи конфликтъ оставался больше мѣсяца, и новое его обостреніе наступило только 31 марта, когда сенатъ опять повелъ аттаку противъ министерства, на этотъ разъ на почвѣ внѣшней политики. Министру иностранныхъ дѣлъ (онъ же министръ-президентъ) было предложено нѣсколько вопросовъ на которые онъ отвѣтилъ. 2 апрѣля интерпелляція также о внѣшней политикѣ привела въ палатѣ депутатовъ къ вотированію правительству довѣрія. 3 апрѣля въ сенатѣ былъ внесенъ новый запросъ; отсрочка обсужденія его, потребованная Буржуа, отвергнута, и, послѣ отказа министра чѣмъ-либо дополнить данныя уже имъ объясненія, принята формула, признававшая ихъ „недостаточными“ и выражавшая Буржуа недовѣріе. Кабинетъ остался у власти, а сенатъ прервалъ свои засѣданія до 21 апрѣля. Въ этотъ день ему были представлены на утвержденіе важные и спѣшные дополнительные кредиты на мадагаскарскую экспедицію, уже принятые палатою депутатовъ. Сенаторъ Демоль предложилъ отсрочить ихъ голосованіе до тѣхъ поръ, „пока передъ сенатомъ не будетъ стоять конституціонное министерство, пользующееся довѣріемъ обѣихъ палатъ“. Дать ихъ существующему министерству онъ находилъ невозможнымъ, такъ какъ оно „осталось у власти въ нарушеніе конституціоннаго закона“ послѣ того, какъ сенатъ „трижды значительнымъ большинствомъ отказывалъ ему въ своемъ довѣріи“. Предложеніе Демоля было принято 168 голосами противъ 91 [46]). 23 апрѣля Буржуа сообщилъ палатѣ депутатовъ объ отставкѣ кабинета.

Если ограничиться этимъ краткимъ изложеніемъ конфликта сената съ министерствомъ Буржуа, то можетъ по-

---

[45]) Annales du Sénat, ibidem, p.p. 175—176.
[46]) Annales du Sénat, ibidem, p.p. 460, 464.

казаться, что верхняя палата дѣйствительно съ успѣхомъ отстояла свои парламентарныя права и добилась торжественнаго закрѣпленія того пониманія статьи 6 конституціоннаго закона 25 февраля 1875 года, которое защищали сенаторъ Демоль и его единомышленники. Подробное знакомство съ парламентскими дебатами заставляетъ, однако, прійти къ совсѣмъ инымъ выводамъ. Уже въ засѣданіи сената 21 апрѣля Буржуа протестовалъ противъ обвиненія въ нарушеніи конституціи и указывалъ, что, если смыслъ статьи 6 даетъ поводъ къ сомнѣніямъ, авторитетно истолковать ее въ правѣ одно національное собраніе [47]). Сообщая же черезъ день палатѣ депутатовъ объ отставкѣ кабинета, онъ настаивалъ на томъ, что министерство рѣшилось на нее единственно изъ патріотическихъ соображеній, единственно для того, чтобы не потерпѣли ущерба необходимые для войска кредиты, и совершенно недвусмысленно выяснилъ пониманіе министерствомъ его конституціонныхъ отношеній къ каждой изъ палатъ.

— Мы не допустимъ въ самомъ дѣлѣ,—говорилъ онъ,—чтобы ложное истолкованіе мотивовъ нашей отставки могло заставить страну повѣрить, что мы, хотя бы на мгновеніе, отказались отъ начала, котораго держались знаменитѣйшіе изъ нашихъ предшественниковъ по правительству республики, Гамбетта и Жюль Ферри, и согласно которому только одной палатѣ, непосредственно избираемой всеобщимъ голосованіемъ, принадлежитъ иниціатива и общее направленіе политики правительства, ей одной принадлежитъ, по выраженію бывшаго президента сената, „власть создавать и разрушать министерства“. Мы съ явнаго одобренія палаты утверждали это начало, оставаясь до сихъ поръ у власти; мы считаемъ его соотвѣтствующимъ не только постановленіямъ конституціоннаго закона, но и духу политическихъ учрежденій великой демократіи, которая не знаетъ иного суверенитета, кромѣ суверенитета всеобщаго голосованія [48]).

Послѣ того какъ министры покинули залъ засѣданій, палата приняла предложенную депутатомъ Рикаромъ резо-

---

[47]) Annales du Sénat, ibidem, p. 460.

[48]) Annales de la Chambre des députes, 1896, session ordinaire t. II, p. 2.

люцію. Первая ея часть, разрѣшавшая конституціонную контроверзу и „вновь утверждавшая преобладающее значеніе избранниковъ всеобщаго голосованія“, собрала 309 голосовъ противъ 38; вторая, формулировавшая политическую программу палаты и выражавшая „рѣшимость ея проводитъ демократическія реформы“,—417 голосовъ противъ 37. Наконецъ, вся формула прошла единогласно при 257 воздержаніяхъ [49]).

Но еще знаменательнѣе то, какую позицію въ этомъ коституціонномъ спорѣ заняло назначенное 29 апрѣля умѣренное министерство Мелина, самымъ фактомъ своего образованія обязанное сенату. 30 апрѣля Мелинъ прочелъ въ палатѣ министерскую декларацію и обѣщалъ въ ней прежде всего постараться „возстановить необходимую гармонію между государственными властями“. Онъ также признавалъ, что

палата депутатовъ, образуемая прямою, всеобщею подачей голосовъ, пользуется преобладающимъ вліяніемъ на общее направленіе политики.

Но онъ напоминалъ далѣе, что

законодательствовать и управлять безъ сотрудничества сената невозможно. Это вопросъ факта, который перевѣшиваетъ теоретическія разсужденія и дѣлаетъ ихъ безполезными [50]).

Внесенный немедленно запросъ о сформированіи кабинета и рѣчи Рикара и Гоблэ заставили министра-президента высказаться еще точнѣе и опредѣленнѣе.

— Я повторяю,—говорилъ онъ,—что принципіально создаетъ и разрушаетъ министерства палата, такъ какъ, получая свой мандатъ непосредственно отъ всеобщаго голосованія, она естественно уполномочивается судить объ общемъ направленіи политики. Я добавлю, что это право палаты санкціонировано конституціоннымъ постановленіемъ, позволяющимъ большинству депутатовъ предать суду кабинетъ, который не удалился бы, несмотря на вотумъ недовѣрія. Поэтому простой вотумъ недовѣрія со стороны палаты, лишающій кабинетъ большинства, вы-

[49]) Annales de la Chambre des députés, ibidem, p. 2; 5—7.
[50]) Annales de la Chambre des députés, ibidem, p. 31.

нуждаетъ его уйти въ отставку. Такова неизмѣнная практика. Каковы затѣмъ права сената? Конечно, сенатъ имѣетъ право высказываться объ общемъ направленіи политики; статья 6 конституціи даетъ ему это право, постановляя, что министры отвѣтственны передъ палатами, и право запроса никогда не оспаривалось у сената. Но это его право лишено санкціи... Кабинетъ можетъ, слѣдовательно, не уступать передъ вотумомъ недовѣрія сената. Но, если сенатъ принимаетъ цѣлый рядъ такихъ вотумовъ и затѣмъ отказываетъ правительству въ сотрудничествѣ, положеніе правительства становится невозможнымъ, и оно вынуждено удалиться [51]).

Въ заключеніе дебатовъ палатѣ были предложены три формулы перехода къ очереднымъ дѣламъ, изъ которыхъ каждая утверждала „суверенитетъ всеобщаго голосованія“ или „преобладаніе“ его избранниковъ. Формула Рикара ограничивалась провозглашеніемъ этого конституціоннаго принципа. Формула Гоблэ отказывала, кромѣ того, въ довѣріи „министерству меньшинства“. Принятая Мелиномъ формула Базеріана „одобряла декларацію правительства“. Ей и было дано первенство. Затѣмъ первая ея часть была принята единогласно всѣми 569 вотирующими, вторая часть — выраженіе довѣрія—230 голосами противъ 196, вся формула—299 противъ 256 [52]).

Очевидно, что со своимъ пониманіемъ статьи 6-ой и со своими притязаніями на парламентарное равноправіе съ нижней палатой большинство сената осталось въ концѣ концовъ въ одиночествѣ. Палата депутатовъ дважды внушительнымъ большинствомъ утверждала свое преобладающее вліяніе на направленіе политики правительства. Министерство Буржуа не только твердо стояло на этой же конституціонной точкѣ зрѣнія, но и, уходя въ отставку, не оставило никакихъ сомнѣній въ томъ, что поступило оно такъ не вслѣдствіе утраты довѣрія сената, а потому, что пользованіе верхнею палатой несомнѣнно имѣющейся у нея возможностью отвергать важные и спѣшные законопроекты фактически создало для него положеніе, которое дѣлало

[51]) Annales de la Chambre des députés, ibidem, p. 43.
[52]) Annales de la Chambre des députés, ibidem, p.p. 48—51.

его дальнѣйшее пребываніе у власти труднымъ и, можетъ быть, вреднымъ для интересовъ страны. Къ такому объясненію причинъ отставки Буржуа присоединился и новый министръ-президентъ, весьма хорошо о характеризовавшій въ то же время роль, какую можетъ играть верхняя палата въ системѣ парламентаризма. Сенату, по его словамъ, принадлежитъ право обсуждать общее направленіе политики правительства, но право это ничѣмъ не „санкціонировано“ и, слѣдовательно, отличается отъ соотвѣтствующаго права палаты депутатовъ именно отсутствіемъ момента, въ которомъ проявляется „власть создавать и разрушать министерства“. Это какъ разъ то, на чемъ настаивали и палата, и кабинетъ Буржуа за все время конфликта, такъ что, поскольку дѣло шло о принціальномъ конституціонномъ вопросѣ, установилось полное единодушіе всѣхъ высшихъ органовъ власти, кромѣ одного сената. Въ результатѣ же отъ всего прецедента осталось только два требующихъ анализа обстоятельства. Во-первыхъ, что смыслъ статьи 6-ой дѣйствительно даетъ поводъ къ сомнѣніямъ и различнымъ толкованіямъ. Во-вторыхъ, что въ 1896 году отставка кабинета дѣйствительно состоялась хронологически, послѣ выраженія ему недовѣрія сенатомъ, но не вслѣдствіе этого вотума недовѣрія, а благодаря использованію сенатомъ его законодательныхъ и бюджетныхъ полномочій [53]).

---

[53]) Въ извѣстной причинной связи съ вотумомъ сената, который носилъ характеръ замаскированнаго вотума порицанія, состоялась въ 1890 году отставка кабинета Тирара. При обсужденіи запроса о переговорахъ правительства съ Турціей объ урегулированіи таможенныхъ съ нею отношеній сенатъ отвергъ желательный Тирару простой переходъ къ очереднымъ дѣламъ. Министерство, и безъ того ослабленное раздорами между протекціонистами и фритредерами, не въ состояніи было удержаться у власти, тѣмъ болѣе, что спеціально затронутые вотумомъ министры, въ томъ числѣ и министръ-президентъ, принадлежали къ составу сената. См. Annales du Sénat, 1890, session ordinaire, t. I, p.p. 308, 322, 323, и декларацію преемника Тирара Фрейсинэ, прочитанную въ сенатѣ Фальеромъ. Annales du Sénat, ibidem, p. 357. Ср. Dupriez, Les ministres, t. II, p. 453.

До конфликта 1896 года теорія, какъ и практика, въ общемъ единодушно принимала принципъ парламентарнаго преобладанія палаты депутатовъ. Жюль Ферри сказалъ свое крылатое слово о принадлежащей одной палатѣ „власти создавать и разрушать министерства“, и оно не помѣшало ему быть избраннымъ президентомъ сената. Другой выдающійся сенаторъ, Жюль Симонъ, вспоминалъ однажды, какъ никто ничего не возразилъ министру, заявившему съ трибуны сената, что министерство должно удаляться въ отставку послѣ враждебнаго вотума палаты депутатовъ, но можетъ и даже должно оставаться на своемъ посту, будучи въ меньшинствѣ въ сенатѣ. Въ ученыхъ изслѣдованіяхъ правда, дѣлались иногда указанія на то, что такова только практика, а что текстъ и смыслъ конституціи „къ счастью“ другіе [54]). Но и у теоретическихъ сторонниковъ парламентарнаго равноправія палатъ всегда имѣлось весьма отчетливое сознаніе, что практикой этой первоначальныя, по ихъ мнѣнію, болѣе цѣлесообразныя постановленія конституціи 1875 года окончательно дерогированы въ невыгодномъ для сената направленіи. Такъ, всего только за годъ до столкновенія сената съ министерствомъ Буржуа, одинъ изъ горячихъ защитниковъ „истинной конституціи 1875 года“ утверждалъ, что статья 6 „или не имѣетъ никакого смысла, или означаетъ, что кабинетъ, испрашивая себѣ вотумъ довѣрія у палаты депутатовъ, долженъ просить его для себя и у сената, то есть иными словами, что сенатъ можетъ такъ же, какъ палата, свергать министровъ“ [55]). Помимо яснаго текста конституціи, онъ видѣлъ основаніе къ тому въ выборномъ составѣ сената и въ равенствѣ его съ палатой въ объемѣ ихъ законодательныхъ и бюджетныхъ

---

[54]) Moreau, Précis élémentaire de droit constitutionnel (3 édition) p. 321 Болѣе рѣшительно за равноправіе сената высказывается Lefebvre, Etude sur les lois constitutionnelles de 1875, p.p. 166, 167. Наоборотъ, удостовѣряетъ преобладаніе палаты депутатовъ Dupriez, Les ministres, t. II p.p. 398, 434, 450.

[55]) Laffitte, La vraie constitution de 1875, Revue du droit public, t. III, p. 90.

правъ [56]), и все-таки и онъ признавалъ, что такова конституція, „вотированная національнымъ собраніемъ“, но не та, „по которой живетъ“ современная Франція. „Мы дожили наконецъ до того, говорилъ онъ, что, если бы кабинетъ, одобряемый сенатомъ, порицаемый палатой, но располагающій большинствомъ въ обѣхъ палатахъ, взятыхъ вмѣстѣ, попытался остаться у власти, общественное мнѣніе обвинило бы его въ парламентскомъ государственномъ переворотѣ“ [57]).

Поведеніе министерства Буржуа было, наоборотъ, согласно съ „современной“ конституціей Франціи и поэтому оно заслужило обвиненіе въ „парламентскомъ государственномъ переворотѣ“ со стороны защитниковъ конституціи, „вотированной національнымъ собраніемъ“. Кажущаяся внѣшняя удача сената естественно побудила еще разъ вернуться къ толкованію статьи 6. Въ общемъ опять настаивали, что ею несомнѣнно устанавливается парламентарная зависимость кабинета отъ обѣхъ палатъ, такъ что, если бы онъ, сохраняя довѣріе палаты депутатовъ, утратилъ довѣріе сената, онъ обязанъ былъ бы уйти въ отставку, или президентъ республики былъ бы обязанъ уволить его, и если бы затѣмъ новое министерство заслужило довѣріе обѣихъ палатъ, конфликтъ былъ бы исчерпанъ [58]). Но тутъ самъ собой возникаетъ вопросъ, какъ быть, если разрѣшить конфликтъ не удается, и новое министерство, угодное сенату, встрѣчаетъ недовѣріе палаты? Тогда, и по мнѣнію сторонниковъ истинной конституціи 1875 года оставалось бы прибѣгнуть къ роспуску парламента и обратиться къ верховному судьѣ—къ избирательному корпусу. Въ концѣ концовъ, однако, именно этотъ путь приводитъ и ихъ къ признанію, что въ жизни парламен-

---

[56]) Laffitte, La vraie constitution de 1875, ibidem, p.p. 86—89.

[57]) Laffitte, La vraie constitution de 1875, ibidem, p. 90.

[58]) Duguit, Le Sénat et la responsabilité politique du ministére Revue du droit, public, t. V. p.p. 426 — 433, Ср. Moreau, Chronique constitutionnelle et parlamentaire, Revue du droit public, t. IX, p.p. 69—87.

тарнаго государства все-таки наступаетъ моментъ, когда и при дѣйствіи статьи 6 для существованія министерства единственно рѣшающимъ является довѣріе нижней палаты. Въ самомъ дѣлѣ: „избирательный корпусъ—верховный судья. Сенатъ и палата ему подсудны. Если большинство новой палаты согласно съ сенатомъ, всякія затрудненія устранены. Если большинство распущенной палаты переизбрано, сенатъ долженъ подчиниться и принять министерство, пользующееся довѣріемъ палаты“ [59]). Непосредственно вслѣдъ за общими выборами довѣріе сената утрачиваетъ такимъ образомъ рѣшающее для судьбы министерства значеніе, и отъ парламентарнаго равноправія палатъ остается всего только право сената опротестовывать вотумы палаты депутатовъ передъ ея избирателями. Небольшой варіантъ къ предложенному примѣру сдѣлаетъ неизбѣжность этого вывода еще болѣе очевидной. Пусть министерство, пользующееся довѣріемъ палаты депутатовъ и недовѣріемъ сената, не выходя въ отставку, дастъ президенту республики совѣтъ распустить палату. Сенатъ не будетъ имѣть никакого конституціонно-приличнаго основанія отказать въ согласіи на роспускъ; отказъ вѣдь былъ бы равносиленъ противодѣйствію обращенію къ правосудію. Пусть дальше выборы дадутъ благопріятное министерству большинство палаты депутатовъ. Сенату, очевидно, останется и въ этомъ случаѣ „принять“ лишенное имъ довѣрія министерство [60]).

Статья 6 конституціоннаго закона 25 февраля 1875 г. ничего о роспускѣ палаты депутатовъ и о модификаціи подъ его вліяніемъ принципа „отвѣтственности министровъ передъ палатами“ не говоритъ. Слѣдовательно, въ этомъ пунктѣ „практика“, несогласная съ „конституціей, вотиро-

---

[59]) Duguit, Le Sénat et la responsabilité politique du ministère, ibidem p.p. 432—433.

[60]) На то, что въ частности и конфликтъ сената съ кабинетомъ Буржуа могъ бы быть разрѣшенъ этимъ путемъ, если бы только сама палата была готова болѣе энергично поддерживать министерство, указывалъ уже Лоуэлль, Правительства и политическія партіи въ государствахъ Западной Европы, стр. 15, примѣчаніе 2.

ванной національнымъ собраніемъ", и тотъ „духъ политическихъ учрежденій великой демократіи", на который ссылалось министерство Буржуа, оказываютъ свое дѣйствіе на сторонниковъ пониманія этой статьи въ смыслѣ парламентарнаго равноправія палатъ, значительно сближая ихъ со сторонниками преобладанія нижней палаты. Если бы можно было доказать, что множественное число въ статьѣ 6 („передъ палатами") не имѣетъ рѣшающаго значенія для ея толкованія, ихъ сомнѣнія и возраженія были бы лишены послѣдней опоры. Въ парламентской исторіи конституціонныхъ законовъ 1875 года нѣтъ матеріала для того, чтобы сколько-нибудь точно установить, какъ смотрѣли авторы конституціи на парламентскую роль каждой изъ палатъ. При общемъ обсужденіи первоначальнаго „проекта закона объ организаціи государственныхъ властей" одинъ только докладчикъ комисіи Вантовонъ коснулся статьи 2 (она стала затѣмъ 4 во второй редакціи проекта и 6 въ окончательномъ текстѣ закона) въ слѣдующей краткой фразѣ: „Отвѣтственность министровъ осуществляется при помощи вотумовъ порицанія, которые принуждаютъ ихъ выходить въ отставку" [61]). При второмъ чтеніи статья 4 (6) обсуждалась лишь по вопросу о замѣнѣ въ ней словъ „маршалъ Макъ-Магонъ" словами „президентъ республики" [62]). Въ третьемъ чтеніи она была принята безъ преній [63]). Авторитетнѣйшій изъ толкователей современнаго французскаго государственнаго права характеризуетъ ее поэтому, какъ формулу, только „повидимому" точную и полагаетъ, что она „не можетъ быть разсматриваема, какъ имѣющая абсолютную цѣнность". Она не болѣе, чѣмъ „опредѣленіе парламентарнаго режима, ходячее и классическое въ томъ видѣ, въ какомъ оно встрѣчалось въ теоріяхъ предыдущихъ временъ". „Министры отвѣтственны передъ палатами, вотъ что повторяли во Франціи при конституціонной монархіи, и этимъ, конечно, не хотѣли ска-

[61]) Annales de l'Assemblée nationale, t. XXXVI, p. 212.
[62]) Annales de l'Assemblée nationale, t. XXXVI, p.p. 418—420.
[63]) Annales de l'Assemblée, t. XXXVI, p. 628.

зать, что судьба министерства зависитъ отъ палаты пэровъ, какъ и отъ палаты депутатовъ“ [64]). На это возражали, и не безъ основанія, что принципы парламентарнаго строя, принятые при конституціонной монархіи, когда верхняя палата состояла изъ членовъ наслѣдственныхъ или по назначенію, или заимствованные у нея позднѣйшими писателями, не могутъ быть такъ просто переносимы на парламентарную республику съ выборной верхней палатой и что, съ другой стороны, выборный сенатъ явился въ 1875 году результатомъ компромисса между монархистами и республиканцами, однимъ изъ условій котораго было принципіальное равноправіе палатъ [65]). Повидимому, устранить эти противорѣчія можно, лишь обратившись опять-таки къ „духу“ парламентаризма и къ парламентарной „практикѣ“. Если привлечь для объясненія статьи 6 эти два момента, то она получаетъ слѣдующее, по выраженію Эсмена, „распредѣлительное“ толкованіе. Въ 1875 году національное собраніе дѣйствительно имѣло въ виду общую характеристику парламентарнаго строя, и дѣйствительно въ конституціонномъ прошломъ Франціи отсутствовали всякія данныя для того, чтобы судить, какова можетъ и должна быть роль выборной верхней палаты въ системѣ парламентаризма. Мало того, такія подробности меньше всего интересовали національное собраніе. Для большинства и для меньшинства его былъ неизмѣримо важнѣе вопросъ, должны ли конституціонные законы „организовать“, какъ говорили тогда, „полномочія маршала“ или „организовать республику“. Несомнѣнно также, что національное собраніе, согласно съ господствовавшимъ раньше и часто теперь еще встрѣчающимся словоупотребленіемъ, дало въ статьѣ 6 только „повидимому“ точную формулу, такъ какъ съ терминомъ „отвѣтственность министровъ“ традиціонно связывается

[64]) Esmein, Eléments, p. 690.

[65]) Duguit Le sénat et la responsabilité politique du ministère, Revue du droit public, t. V, p. 427. Объ исторіи сената третьей республики см. въ особенности Hanotaux, Histoire de la France contemporiare, t. III, p.p. 137—211.

представленіе о двухъ вещахъ: во-первыхъ, о необходимомъ предположеніи парламентарнаго строя—обязанности министровъ давать парламенту отчетъ въ дѣятельности правительства, съ соотвѣтствующимъ правомъ парламента, всегда принадлежащимъ обѣимъ его палатамъ, этого отчета отъ министровъ требовать и дѣятельность правительства обсуждать и критиковать; во-вторыхъ, о „санкціи“ этой „политической отвѣтственности министровъ передъ палатами“, заключающейся въ правѣ отказывать данному составу правительства въ довѣріи и тѣмъ принуждать его къ выходу въ отставку. Національное собраніе, поглощенное другими болѣе насущными и животрепещущами вопросами, не позаботилось „распредѣлить“ между палатами элементы, изъ которыхъ складывается вліяніе парламента на правительство при парламентарномъ строѣ. Но „духъ политическихъ учрежденій великой демократіи“ и парламентарная „практика“ сдѣлали за него эту работу. Они не отняли, конечно, у сената права и возможности въ предѣлахъ, доступныхъ всякой законодательной палатѣ всякаго конституціоннаго государства, обсуждать и критиковать политику правительства, но власть предуказывать эту политику, но „власть создавать и разрушать министерства“ присвоили одной палатѣ депутатовъ. Это было сдѣлано ими съ такой категоричностью, что и теоретическіе сторонники парламентарнаго равноправія палатъ должны были согласиться, что такова именно конституціонная структура современной Франціи, какъ она ею самой понимается и сознается. Такъ что если бы національное собраніе, къ которому апеллировалъ Буржуа, дѣйствительно было призвано дать статьѣ 6 аутентическое толкованіе, оно могло бы только закрѣпить это ея исторически данное пониманіе, или измѣнивъ ея редакцію, или признавъ, что ею имѣется въ виду „политическая отвѣтственность министровъ“ безъ „санкціи“, а что принципъ необходимости для министерства пользоваться довѣріемъ палаты депутатовъ покоится и во Франціи на неписанныхъ, обычныхъ нормахъ конституціи.

Съ этой точки зрѣнія утрачиваютъ свою силу и ука-

занія на то, что все-таки въ 1896 году сенатъ принудилъ министерство къ отставкѣ. Подробный анализъ этого прецедента показалъ, что къ авторитетному признанію парламентарныхъ притязаній сената онъ не привелъ. Могутъ сказать, пожалуй, что такова обыкновенно бываетъ участь и нижней палаты въ началѣ ея парламентарной карьеры, которая вѣдь и заключается въ томъ, что предъявляемыя палатой парламентарныя притязанія не признаются прочими высшими органами государства, что для осуществленія ихъ она прибѣгаетъ къ пользованію своими законодательными и бюджетными полномочіями, и только рядъ фактическихъ успѣховъ ея рождаетъ, наконецъ, убѣжденіе въ принадлежности ей власти опредѣлять судьбу министерствъ. Но, если такъ, то и въ этомъ наилучшемъ для французскаго сената случаѣ онъ создалъ въ 1896 году только первый свой парламентарный прецедентъ. Отъ него должно было бы пойти путемъ накопленія аналогичныхъ прецедентовъ дальнѣйшее развитіе къ новому парламентаризму. Такого развитія, однако, не послѣдовало, и „борьба“ сената „за парламентаризмъ“ пока безрезультатно пресѣклась. Пока, сейчасъ, въ современной Франціи,—и врядъ ли даже самые горячіе защитники правъ сената и „истинной конституціи 1875 года“ думаютъ, что въ будущемъ это можетъ измѣниться,—„власти создавать и разрушать министерства“ сенатъ не имѣетъ.

Но тотъ фактъ, что въ 1896 году—и не въ первый разъ—сенатъ простымъ пользованіемъ своими законодательными и финансовыми правами могъ добиться отставки кабинета, ставитъ на очередь другой спеціальный вопросъ о такомъ косвенномъ вліяніи верхней палаты на правительство, вопросъ, требующій, въ интересахъ полнаго выясненія роли этой палаты въ системѣ парламентаризма, особаго изслѣдованія.

---

2. Не трудно видѣть, что при равноправіи палатъ въ процессѣ законодательства, верхняя палата дѣйствительно

можетъ пользоваться своими законодательными полномочіями, какъ суррогатомъ только нижней палатѣ принадлежащаго права опредѣлять судьбу кабинетовъ или, точнѣе, одного элемента этого права. Не будучи въ состояніи „создавать министерства", она можетъ „разрушать" ихъ. Для этого ей даже нѣтъ надобности непремѣнно прибѣгать къ такимъ экстраординарнымъ средствамъ финансовой обструкціи, къ какимъ прибѣгъ въ 1896 году французскій сенатъ. Нерѣдко для этого бываетъ достаточно отклоненія ею „программныхъ" законопроектовъ министерства. Поскольку вообще въ государствахъ съ установившимся парламентарнымъ строемъ встрѣчаются еще министерскіе кризисы, вызванные вотумами верхнихъ палатъ, они обусловливаются именно такимъ осуществленіемъ палатами законодательной власти. Послѣднимъ прецедентомъ этого рода для Англіи является отставка министерства графа Грэя въ 1832 году, вслѣдствіе неуспѣха билля о реформѣ въ палатѣ лордовъ. Бельгія такихъ прецедентовъ не знаетъ, причемъ въ томъ единственномъ случаѣ, когда въ 1851 году отклоненіе бельгійскимъ сенатомъ проекта налога на наслѣдства могло подвергнуть опасности министерство Рожье, кризисъ былъ разрѣшенъ роспускомъ сената, измѣнившимъ его большинство. Наоборотъ, изъ исторіи третьей французской республики можно упомянуть о выходѣ въ отставку въ 1883 году министерства Фальера, въ виду того, что сенатъ отвергъ принятый палатою депутатовъ законопроектъ объ изгнаніи членовъ царствовавшихъ во Франціи фамилій. По существу, хотя и при нѣкоторыхъ формальныхъ неясностяхъ, сюда же относятся кризисы 1876 и 1893 годовъ, когда кабинеты Дюфора и Рибо ушли въ отставку, не будучи въ состояніи по важнымъ, принципіальнымъ вопросамъ достигнуть соглашенія между палатами.

Не подлежитъ сомнѣнію, что ни въ одномъ изъ этихъ прецедентовъ верхнія палаты не играли все-таки той роли, какая принадлежитъ въ системѣ парламентаризма нижней палатѣ, и что съ точки зрѣнія конституціонной теоріи имѣется глубокое различіе между отставкой министерства,

вслѣдствіе отклоненія нижнею палатой законопроекта, по поводу котораго имъ былъ поставленъ вопросъ о довѣріи, и отставкою его, вслѣдствіе отклоненія верхнею палатой „программнаго“ законопроекта, принятаго нижней. Когда нижняя палата отклоняетъ законопроектъ, внесенный министерствомъ и признаваемый имъ существенною частью его политической программы, она судитъ эту программу, указываетъ желательное ей направленіе политики. Отрицательный вотумъ верхней палаты имѣетъ другое значеніе. Она просто выражаетъ свое несогласіе на опредѣленную, конкретную законодательную мѣру, и рѣшающимъ для дальнѣйшаго теченія конфликта моментомъ является уже то или иное отношеніе нижней палаты къ министерству, оказывающемуся не въ состояніи эту мѣру провести. Если бы нижняя палата удовлетворилась дальнѣйшимъ пребываніемъ министерства у власти, не настаивая на полномъ осуществленіи его политической программы, и если бы само министерство согласилось на такое существованіе, оно могло бы продолжать его вплоть до того момента, пока опять-таки нижняя палата не сказала бы своего рѣшающаго слова.

Какъ извѣстно, въ 1832 году, послѣ того, какъ общіе выборы дали большинство въ пользу билля о реформѣ и палата общинъ дважды принимала его, палата лордовъ сначала вовсе его отвергла, а въ слѣдующую сессію приняла переходъ ко второму чтенію 184 голосами противъ 175, причемъ было очевидно, что третьяго чтенія ему не будетъ дано. Черезъ нѣсколько дней, въ виду отказа короля назначить новыхъ пэровъ, министерство Грэя подало въ отставку. Сообщая о ней 9 мая въ палатѣ общинъ, лордъ Альторпъ такъ выяснялъ отношеніе министерства къ вотуму верхней палаты.

. . — Вслѣдствіе того, что произошло въ прошлый понедѣльникъ въ другомъ мѣстѣ, правительству его величества стала очевидна совершенная невозможность провести билль о реформѣ такъ, какъ оно считаетъ своимъ долгомъ его провести, или безъ такихъ измѣненій, которыя сдѣлали бы его недѣйствительнымъ и несовмѣстимымъ съ обязательствами, принятыми на

себя правительствомъ относительно него. При этихъ условіяхъ у правительства оставалась слѣдующая альтернатива: ходатайствовать передъ его величествомъ объ отставкѣ или предварительно дать его величеству совѣтъ принять мѣры, которыя сдѣлали бы возможнымъ успѣшное проведеніе билля о реформѣ, и, въ случаѣ отказа принять этотъ совѣтъ, подать въ отставку. Мы выбрали второй путь, и я долженъ сообщить теперь палатѣ, что мы дали упомянутый мною совѣтъ и въ виду отклоненія его ходатайствовали объ отставкѣ; его величеству было угодно всемилостивѣйше принять ее [66]).

Аналогичными соображеніями руководились и французскіе кабинеты, покидавшіе власть вслѣдствіе вотумовъ сената. Такъ, въ 1876 году палата депутатовъ приняла вопреки оппозиціи правительства предложеніе объ амнистіи лицамъ, замѣшаннымъ въ возстаніи коммуны и не подвергшимся до тѣхъ поръ судебному преслѣдованію, за исключеніемъ совершившихъ убійство, поджогъ или воровство. Въ сенатѣ министръ-президентъ Дюфоръ защищалъ компромиссъ, къ которому разсчитывалъ склонить затѣмъ и палату депутатовъ. Онъ предлагалъ не распространять дѣйствія амнистіи на выборныхъ членовъ коммуны и центральнаго комитета, на офицеровъ, участвовавшихъ въ возстаніи и состоявшихъ въ чинахъ выше капитана, а также на лицъ, совершившихъ обще-уголовное преступленіе. Сенатъ отвергъ оба предложенія, и послѣ нѣкоторыхъ колебаній, убѣдившись въ своемъ безсиліи жить съ двумя палатами съ разнороднымъ большинствомъ, Дюфоръ уступилъ мѣсто болѣе гибкому Жюлю Симону [67]). Въ 1883 году министерство Фальера, образованное спеціально для проведенія закона объ изгнаніи членовъ царствовавшихъ во Франціи фамилій, не могло добиться отъ сената его принятія, несмотря на то, что палата депутатовъ согласилась наконецъ на предложенную въ сенатѣ смягченную редакцію его. Ссылаясь на это „яркое доказательство умѣренности палаты“, министръ юстиціи Девэсъ убѣждалъ сенатъ въ за-

[66]) Parliamentary Debates, III series, v. XII, p. 770.

[67]) Duprie z, Les ministres, t. II, p. 453. Ср. Hanotaux, Histoire de la France contemporaine, t. III, p.p. 624—632.

сѣданіи 17 февраля „прекратить діалогъ, дѣлающійся непонятнымъ избирателямъ“, и указывалъ на неизбѣжныя для республиканской партіи „послѣдствія такихъ разногласій между сенатомъ и палатою депутатовъ“ [68]). Сенатъ не послушался этихъ увѣщаній, и 21 февраля кабинетъ Фальера былъ смѣненъ кабинетомъ Жюля Ферри, который, отказавшись отъ всякихъ законодательныхъ мѣропріятій, использовалъ противъ членовъ царствовавшихъ фамилій полномочія исполнительной власти [69]).

Еще виднѣе процессъ, ведущій отъ разногласія между палатами къ министерскому кризису, на прецедентѣ 1893 года, хотя здѣсь послѣдняго рѣшительнаго голосованія сената не было, такъ какъ министры предпочли не дожидаться его. 30 марта палата депутатовъ разсматривала возвращенный сенатомъ съ нѣсколькими измѣненіями бюджетъ. Въ частности сенатъ выключилъ изъ него статьи, относившіяся къ налогу на напитки. Бюджетная комисія палаты депутатовъ настаивала на ихъ возстановленіи. Въ концѣ своей рѣчи министръ-президентъ Рибо заявилъ по этому поводу слѣдующее.

— Очевидно, что если, введя въ бюджетъ всѣ эти реформы, принятія которыхъ такъ трудно добиться отъ другой палаты, но которыя мы будемъ защищать передъ нею, вы присоедините къ нимъ еще и реформу обложенія напитковъ, устраненную единодушнымъ вотумомъ сената, вы скажете тѣмъ самымъ, волей или неволей вы скажете ясно, что у насъ не будетъ бюджета, что мы опять будемъ осуждены на временныя двѣнадцатыя доли..... Если палата хочетъ, чтобы мы отправились теперь въ сенатъ требовать отъ него отказа отъ нѣкоторыхъ изъ его вотумовъ, требовать отъ него уступокъ въ интересахъ мира, въ интересахъ республики, пусть она скажетъ это, но пусть и сообразуетъ свои дѣйствія со своими намѣреніями. Что же касается насъ, то мы указали на нашу отвѣтственность, и палата должна понимать, что она сейчасъ сдѣлаетъ [70]).

---

[68]) Annales du Sénat, 1883, session ordinaire, t. I, p. 202.

[69]) Ср. министерскую декларацію, прочитанную Жюлемъ Ферри 22 февраля въ палатѣ депутатовъ, Annales de la Chambre des députés, 1883, session ordinaire, t. I, p. 406.

[70]) Annales de la Chambre des députés, 1893, session ordinaire, t. I, partie 2, p. 1486.

Палата депутатовъ отвергла потребованное правительствомъ выдѣленіе налога на напитки 247 голосами противъ 242, и министры немедленно покинули залъ засѣданій [71]).

Каждый подобный прецедентъ не колеблетъ такимъ образомъ общаго принципа принадлежности одной только нижней палатѣ права опредѣлять политику правительства, скорѣе даже подтверждаетъ его, но въ то же время показываетъ, что, дѣйствительно, верхняя палата можетъ мѣшать полному и послѣдовательному проведенію этого принципа въ жизнь. Сопротивленіе ея важнымъ съ программной точки зрѣнія законодательнымъ мѣропріятіямъ можетъ фактически препятствовать тому, чтобы въ каждый данный моментъ политика министерства находилась въ согласіи съ желаніями большинства нижней палаты, какъ того требуетъ начало парламентаризма. Поэтому именно при парламентарномъ строѣ пріобрѣтаетъ особую остроту вопросъ о конфликтахъ между палатами или, вѣрнѣе, о томъ, допустимо ли со стороны верхней палаты неограниченное сопротивленіе принятымъ нижнею палатой законопроектамъ. Если такъ широко и отвлеченно формулировать вопросъ, то, несмотря на обычно установляемое конституціями равенство законодательныхъ правъ обѣихъ палатъ, общій отвѣтъ на него совершенно ясенъ. Какъ уже нѣсколько разъ указывалось, нижней палатѣ во всѣхъ представительныхъ государствахъ принадлежитъ большее, чѣмъ верхней, вліяніе, и это ея преобладающее, господствующее положеніе еще усиливается при парламентаризмѣ. Но, если такъ и именно потому, что это такъ, въ парламентарныхъ государствахъ соотвѣтствующее развитіе должно было пойти дальше, взаимныя отношенія палатъ въ процессѣ законодательства въ смыслѣ преобладанія нижней палаты должны были подвергнуться болѣе опредѣленной нормировкѣ, необходимость для верхней палаты въ извѣстныхъ случаяхъ уступать волѣ нижней палаты должна была, утративъ свой общій, отвлечен-

[71]) Annales de la Chambre des députés, ibidem, p. 1488.

ный характеръ, найти себѣ выраженіе по крайней мѣрѣ въ неписанныхъ обычныхъ правилахъ конституцій.

Естественно, конечно, что и они быстрѣе, легче и проще развились въ государствахъ съ верхними палатами изъ членовъ наслѣдственныхъ или назначаемыхъ монархомъ. Право назначать новыхъ пэровъ въ числѣ, достаточномъ для того, чтобы политика министерства не встрѣчала непреодолимаго сопротивленія въ верхней палатѣ или чтобы обезпечить проведеніе черезъ нее опредѣленной законодательной мѣры давно нашло свое естественное мѣсто въ ряду тѣхъ полномочій, которыми классическая доктрина парламентаризма надѣляла монарха, какъ носителя „умѣряющей“, „уравновѣшивающей“ власти [72]). Конечно, каждый случай осуществленія этого права вызывалъ обыкновенно протесты заинтересованныхъ лицъ и партій, а вмѣстѣ съ тѣмъ и споры о его конституціонности. Но не нужно забывать, что его конституціонность подвергалась сомнѣніямъ

---

[72]) Ср. разсужденія Бенжамена Констана о королевской власти и о палатѣ пэровъ.—„Посмотрите, какъ англійская конституція пользуется королевскою властью для прекращенія всякаго опаснаго конфликта и возстановленія гармоніи между прочими властями. Становится ли опаснымъ поведеніе исполнительной власти,—король увольняетъ министровъ. Становится ли дѣятельность наслѣдственной палаты пагубной,—король даетъ ей новое направленіе, назначая новыхъ пэровъ. Становится ли угрожающимъ образъ дѣйствія выборной палаты,—король осуществляетъ право вето или распускаетъ палату“. Constant, Cours de politique constitutionnelle, 2 édition Laboulaye, t. I, p. 20. Защищая затѣмъ наслѣдственную пэрію, Констанъ высказывается за право короля назначать пэровъ въ неограниченномъ числѣ.—„Ограничить число пэровъ или сенаторовъ значило бы создать чудовищную аристократію, которая могла бы бравировать и монарха и подданныхъ . . . . . необходимо, чтобы волѣ монарха и желаніямъ народа, если они совпадаютъ, не оказывалось неповиновенія“. Constant, ibidem, p. 38. Португальская конституція 22 апрѣля 1826 года приписывала королю на ряду съ исполнительной „уравновѣшивающую“ власть, „дабы онъ безпрерывно могъ заботиться о независимости, согласіи и гармоніи остальныхъ властей“ (ст. 71). Согласно ст. 74 этой конституціи „король осуществляетъ свою уравновѣшивающую власть, подъ отвѣтственностью своихъ министровъ: 1) назначая пожизненныхъ пэровъ, число которыхъ не должно превышать ста; и т. д.“.

во Франціи временъ Реставраціи, когда парламентарный строй еще не установился, при Іюльской же Монархіи въ немъ не ощущалось потребности, благодаря полному безсилію палаты пэровъ [73]). Насколько, съ другой стороны, оно представлялось само собою разумѣющимся тому, кто принималъ парламентарную систему, какъ цѣлое, безъ ограниченій и оговорокъ, показываетъ отношеніе бельгійскаго Національнаго Конгресса къ вопросу о способахъ „приводить" большинство верхней палаты ко взглядамъ большинства нижней. Наконецъ, въ Англіи, по согласному свидѣтельству авторитетныхъ толкователей ея государственнаго права, палата лордовъ не можетъ безгранично сопротивляться волѣ палаты общинъ, если она находится въ согласіи съ большинствомъ избирателей, и, въ крайнемъ случаѣ, корона въ правѣ использовать свою прерогативу назначенія пэровъ [74]). Правда, въ послѣдній разъ корона воспользовалась этимъ правомъ въ 1712 году, когда для обезпеченія принятія палатою лордовъ Утрехтскаго трактата понадобилось маіоризировать виговъ и назначить 12 пэровъ-тори [75]). Но еще въ 1832 году, во время упомянутаго уже конфликта изъ-за билля о реформѣ, король былъ наконецъ вынужденъ согласиться на условія графа Грэя, и дѣло не дошло до назначенія пэровъ только потому, что оппозиціонные лорды, предупрежденные секретаремъ ко-

[73]) За время Реставраціи было назначено 60 пэровъ въ 1819 году при министерствѣ Деказа и 76 пэровъ въ 1827 году при министерствѣ Виллеля. Ср. Michon, Le gouvernement parlementaire sous la Restauration, p.p. 212—220, Barthélemy, L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X, 295. Въ періодъ Іюльской Монархіи только въ октябрѣ 1832 года, одновременно съ образованіемъ „министерства всѣхъ талантовъ" подъ предсѣдательствомъ маршала Сульта, было назначено 60 пэровъ. Thureau-Dangin, Histoire de la monarchie de Juillet, t. II, p. 160.

[74]) Дайси, Основы государственнаго права Англіи, стр. 407; Anson, Loi et pratique, t. I, Le Parlement, p. 311. Todd-Walpole, t. I, p. 10 и друг. Однако, Hearn, The government of England. p.p. 168—175, отрицаетъ конституціонность такого измѣненія состава палаты лордовъ.

[75]) Anson, Loi et pratique, t. I, Le Parlement, p. 412.

роля, предпочли воздержаться отъ дальнѣйшаго сопротивленія [76]).

Палата общинъ была распущена въ 1831 году „въ биллѣ о реформѣ“, и въ новомъ парламентѣ онъ былъ принятъ 21 сентября того же года 345 голосами противъ 236. 7 октября палата лордовъ рѣшила большинствомъ 199 голосовъ противъ 158 не приступать къ третьему чтенію билля. Черезъ три дня палата общинъ отвѣтила принятіемъ резолюціи, выражавшей „глубокую скорбь“ по поводу участи билля, въ пользу котораго „категорически высказалась страна“, „непоколебимую вѣрность принципу и главнымъ постановленіямъ этого великаго закона“ и „неизмѣнное довѣріе къ честности, настойчивости и искусству министровъ, предложившихъ и защищавшихъ его и тѣмъ послужившихъ лучшимъ интересамъ страны“ [77]). Въ тронной рѣчи при закрытіи сессіи было сообщено о предстоящемъ повторномъ внесеніи билля. 26 марта 1832 года онъ дѣйствительно былъ вновь принятъ палатою общинъ. Тогда послѣдовали извѣстныя событія, вызвавшія отставку графа Грэя и порученіе Веллингтону сформировать кабинетъ. Однако, немедленно по полученіи свѣдѣній объ отставкѣ министерства палата общинъ вотировала адресъ королю съ выраженіемъ „глубокаго сожалѣнія о перемѣнѣ въ составѣ совѣта его величества, вызванной уходомъ министровъ, къ которымъ палата продолжаетъ питать неизмѣнное довѣріе“, и

съ почтительной, но самой настойчивой просьбой къ его величеству призвать въ свой совѣтъ только такихъ лицъ, которыя были бы готовы провести, съ сохраненіемъ въ неприкос-

---

[76]) 17 мая согласіе короля было закрѣплено въ слѣдующей письменной формѣ: „Король даетъ позволеніе графу Грэю и своему канцлеру лорду Бруму назначить такое число пэровъ, какое нужно, чтобы обезпечить принятіе билля о реформѣ, начавъ съ призванія старшихъ сыновей пэровъ“. May, The constitutional history of England (in two volumes) vol. I, p. 260 note 3. Текстъ циркулярнаго письма къ оппозиціоннымъ лордамъ см. May, ibidem, p. 119.

[77]) Parliamentary Debates, III series, v. VIII, p. 385.

новенности всѣхъ существенныхъ его частей, билль о реформѣ народнаго представительства, принятый недавно палатой [78]).

Такимъ образомъ не подлежало никакимъ сомнѣніямъ непреклонное желаніе палаты общинъ добиться принятія билля лордами, а условія, при какихъ она была избрана, ежедневныя петиціи въ пользу билля и министерства Грэя и общее возбужденіе въ странѣ показывали, что за нею стояло и большинство народа. Убѣдившись поэтому въ своемъ безсиліи образовать кабинетъ, пользующійся довѣріемъ населенія и нижней палаты, Веллингтонъ отказался отъ возложеннаго на него порученія, и Грэй былъ возвращенъ къ власти. Возражая въ палатѣ лордовъ на обвиненія Веллингтона въ „неконституціонности“ предъявленнаго имъ королю требованія назначить новыхъ пэровъ, графъ Грэй такъ доказывалъ правомѣрность и цѣлесообразность подобнаго пользованія королевскою прерогативой:

— Общины,—говорилъ онъ,—ограничиваютъ власть короны, обладая правомъ, въ крайнемъ случаѣ, отказывать въ кредитахъ; корона, благодаря праву распускать палату общинъ, можетъ сдерживать рѣзкія и поспѣшныя выступленія общинъ; но, если большинство палаты лордовъ имѣетъ право, когда ему угодно, сопротивляться яснымъ и категорическимъ желаніямъ и короны, и народа, безъ того, чтобъ имѣлись какія-либо средства измѣнить его, тогда страна находится цѣликомъ подъ властью неограниченной олигархіи. Я говорю, что, если бы большинство палаты лордовъ имѣло право дѣйствовать наперекоръ коронѣ и общинамъ и было готово пользоваться этимъ правомъ, не подлежа ни сдержкамъ, ни контролю, наша конституція была бы совершенно искажена, и форма правленія этой страны не была бы ограниченной монархіей; тогда, милорды, ею правили бы уже не корона, лорды и общины, тогда ею правила бы замкнутая олигархія—палата лордовъ [79]).

---

[78]) Parliamentary Debates, III series, v. XII, p. 788.

[79]) Parliamentary Debates, v. XII, p. 1006. Примѣру графа Грэя въ точности слѣдовалъ Асквитъ, которому пришлось въ наши дни апеллировать къ той же прерогативѣ короны для проведенія черезъ палату лордовъ извѣстнаго билля о парламентѣ, ограничившаго права англійской верхней палаты въ дѣлахъ какъ финансоваго, такъ и общаго законодательства. Еще 14 апрѣля 1910 года, по принятіи пала-

Само собою разумѣется, обращеніе къ прерогативѣ назначенія новыхъ пэровъ и въ Англіи всегда разсматривалось какъ крайнее, чрезвычайное средство, приберегаемое на тотъ случай, когда палата лордовъ вышла бы за предѣлы дозволеннаго ей конституціей „сопротивленія“ законодательнымъ вотумамъ нижней палаты. Предѣлы же эти со времени перваго билля о реформѣ обозначены обычнымъ конституціоннымъ правиломъ, обязывающимъ палату лордовъ „уступать“ палатѣ общинъ въ вопросахъ, въ рѣшеніи которыхъ съ большинствомъ нижней палаты соли-

---

той общинъ трехъ такъ называемыхъ „вето-резолюцій“, въ которыхъ были изложены главныя основанія этого билля, Асквитъ заявилъ, что, если резолюціи не будутъ приняты лордами, министры или выйдутъ въ отставку или дадутъ коронѣ совѣтъ распустить парламентъ.—„Но ни въ какомъ случаѣ, продолжалъ Асквитъ, мы не выскажемся въ пользу роспуска, если намъ не будутъ даны гарантіи тому, что при новомъ парламентѣ рѣшеніе народа, вынесенное имъ на общихъ выборахъ, будетъ облечено въ форму закона“. 15 ноября того же года Асквитъ далъ королю совѣтъ распустить парламентъ, причемъ, какъ выяснилось впослѣдствіи, король тогда же выразилъ готовность въ случаѣ нужды использовать свою прерогативу. Общіе выборы происходили въ декабрѣ, и министерское большинство вернулось въ парламентъ въ прежнемъ составѣ. 15 мая 1911 года палата общинъ приняла биль о парламентѣ. 20 іюля его приняла палата лордовъ, которая внесла въ него нѣсколько существенныхъ поправокъ. При этомъ лидеръ оппозиціи въ палатѣ лордовъ Лэнсдоунъ замѣтилъ: „Нѣкоторыя изъ нашихъ поправокъ къ биллю о парламентѣ настолько существенны на нашъ взглядъ, что мы не откажемся отъ нихъ до тѣхъ поръ, пока будемъ свободны въ своихъ рѣшеніяхъ“. Въ тотъ же день Асквитъ обратился къ лидеру оппозиціи въ палатѣ общинъ Бальфуру со слѣдующимъ письмомъ: „Дорогой мистеръ Бальфуръ, я считаю долгомъ вѣжливости, раньше опубликованія какихъ бы то ни было офиціальныхъ сообщеній, поставить васъ въ извѣстность о томъ, какъ мы смотримъ на политическое положеніе. Когда билль о парламентѣ въ томъ видѣ, какой онъ въ настоящее время получилъ, вернется въ палату общинъ, мы будемъ вынуждены просить палату отвергнуть всѣ поправки лордовъ. Затѣмъ, если потребуютъ обстоятельства, правительство дастъ королю совѣтъ воспользоваться его прерогативой, чтобы обезпечить превращеніе въ законъ билля въ той формѣ, въ какой онъ будетъ принятъ палатою общинъ. Его величество изволилъ заявить, что онъ сочтетъ своей обя-

дарно большинство избирателей [80]). Практически это, очевидно, равносильно тому, что палата лордовъ имѣетъ право противиться законодательнымъ мѣропріятіямъ, которыя не были въ составѣ избирательной платформы большинства палаты общинъ на послѣднихъ выборахъ или относительно которыхъ палата лордовъ имѣетъ основаніе предполагать,

---

занностью принять этотъ совѣтъ и поступить согласно съ нимъ". (Это письмо было напечатано въ англійскихъ газетахъ отъ 22 іюня 1911 года). Вслѣдъ затѣмъ палата общинъ, по предложенію правительства, отвергла поправки лордовъ и билль еще разъ вернулся въ верхнюю палату. 10 августа палата лордовъ большинствомъ 131 голоса противъ 114 постановила не настаивать на своихъ поправкахъ. Голоса оппозиціонныхъ пэровъ раздѣлились. Часть ихъ воздержалась отъ голосованія. Часть—въ числѣ 37 человѣкъ — голосовала вмѣстѣ съ либеральными пэрами противъ поправокъ чтобы предупредить, какъ въ 1832 году фактическое использованіе королевской прерогативы. Передъ тѣмъ въ обѣихъ палатахъ оппозиціей были предложены тождественныя резолюціи порицанія правительству, въ которыхъ совѣтъ, данный министрами королю, объявлялся грубымъ нарушеніемъ конституціонныхъ свободъ. Принятая палатою лордовъ резолюція оппозиціи была 7 августа отвергнута въ палатѣ общинъ большинствомъ 365 голосовъ противъ 246. Главнѣйшія перипетіи этой борьбы за билль о парламентѣ хорошо изложены въ ежегодникѣ La vie politiques dans les deux Mondes, t.t. IV — V. За дальнѣйшими подробностями необходимо обращаться къ обильной журнальной и газетной литературѣ и къ парламентскимъ отчетамъ.

[80]) Anson. Loi et pratique. t. I, Le Parlement, p. 314. Дайси. Основы государственнаго права Англіи, стр. 448. Ср. рѣчи въ палатѣ лордовъ въ 1869 году, при обсужденіи билля объ ирландской церкви. Лорда Сольсбери: „Теперь отклоняйте этотъ билль и скажите тѣмъ самымъ англійскому народу, что вы намѣрены оказать упорное сопротивленіе рѣшенію, безъ колебанія принятому имъ". Parliamentary Debates, III series, v. CXCVII, p. 94. Лорда Кэрнсъ: „Встрѣчаются иногда вопросы, рѣдко, но встрѣчаются, которые до такой степени привлекаютъ къ себѣ вниманіе страны, повергаютъ ее въ состояніе такого тревожнаго ожиданія, что они становятся во всѣхъ своихъ подробностяхъ ей близки, она вмѣшивается, такъ сказать, беретъ дѣло изъ рукъ палаты лордовъ и палаты общинъ и сообщаетъ о немъ свою волю обѣимъ законодательнымъ палатамъ; при этихъ условіяхъ ни каждая изъ палатъ, ни обѣ онѣ вмѣстѣ не могутъ надѣяться оказаться сильнѣе страны или сдѣлать что-либо вопреки ея желаніямъ." Parliamentary Debates, ibidem, стр. 293.

что взгляды избирателей на нихъ измѣнились. Такимъ образомъ по всѣмъ крупнымъ вопросамъ, признаваемымъ палатою общинъ и министерствомъ „программными", участіе палаты лордовъ въ процессѣ законодательства низводится до степени суспенсивнаго вето [81]). Эту именно точку зрѣнія на предѣлы законодательныхъ полномочій лордовъ отстаивалъ въ упомянутыхъ уже дебатахъ о правахъ верхней палаты бывшій лидеръ уніонистской партіи Бальфуръ.

— Мы должны,—говорилъ онъ въ палатѣ общинъ 24 іюня 1907 года,—имѣть въ рамкахъ нашей конституціи учрежденіе, которое было бы способно не противиться волѣ народа, но блюсти, чтобы оказывалось повиновеніе волѣ народа, тому, что я назвалъ бы твердою и длительною его волей, а не волѣ народа, выраженной въ одинъ опредѣленный моментъ и въ одномъ опредѣленномъ мѣстѣ, такъ какъ мы всѣ согласны, что народъ дѣлаетъ ошибки. . . . Я думаю, мы были бы совершенно безумны и пренебрегли бы уроками не только нашей исторіи, но и всякой вообще исторіи, если бы не устроили нашей конституціи такъ, чтобы, когда народу приходится рѣшать какую-либо мѣру, онъ дѣлалъ это по возможно болѣе зрѣломъ обсужденіи, послѣ того, какъ вопросъ взвѣшенъ и разсмотрѣнъ со всѣхъ сторонъ, и обсужденъ независимо отъ всѣхъ иныхъ соображеній, дѣйствующихъ затемняющимъ образомъ въ данный моментъ [82]).

---

[81]) Sidney Low, The governance of England, p.p. 222—223.

[82]) Parliamentary Debates, IV series, v. CLXXVI, p.p. 930, 933. Въ соотвѣтствіи съ изложенной Бальфуромъ конституціонной доктриной дѣйствовала палата лордовъ 30 ноября 1909 года, отклоняя такъ называемый „революціонный" бюджетъ, составленный министромъ финансовъ кабинета Асквита Ллойдъ-Джорджемъ. Палата лордовъ при этомъ, собственно говоря, формально не отвергла финансовый законъ, а по предложенію Лэнсдоуна, постановила не приступать ко второму его чтенію до тѣхъ поръ, пока избиратели не выскажутъ своего о немъ мнѣнія. Такъ какъ январскіе выборы 1910 года дали вновь большинство въ пользу бюджета, то 28 апрѣля лорды „пропустили" его.—„Въ прошломъ году, говорилъ при этомъ Лэнсдоунъ, мы отказали въ нашемъ согласіи на этотъ билль, съ единственною цѣлью добиться передачи его на судъ избирателей. Такъ какъ въ настоящее время избиратели устами своихъ представителей въ палатѣ общинъ высказались въ пользу билля, то я полагаю что намъ..... остается только пропустить его въ сегодняшнемъ засѣданіи черезъ всѣ стадіи обсужденія".

Бальфуръ полагалъ, что участіе палаты лордовъ въ процессѣ законодательства и должно обезпечивать эту зрѣлость, обдуманность „управленія народомъ черезъ народъ".

Въ настоящее время, однако, конституціонное развитіе Англіи сдѣлало еще нѣсколько шаговъ впередъ въ томъ же направленіи прогрессирующаго ограниченія законодательныхъ полномочій верхней палаты. Актъ о парламентѣ 1911 года, ставшій закономъ при описанныхъ выше обстоятельствахъ, существенно ограничилъ права лордовъ въ дѣлахъ какъ финансоваго, такъ и общаго законодательства. Что касается законодательства финансоваго, то актъ 1911 года только завершилъ эволюцію, начатую еще резолюціями палаты общинъ 1671 и 1678 г.г., которыми у палаты лордовъ было отнято право вносить какія-либо поправки въ принятые нижней палатой билли финансоваго характера [83]). Съ тѣхъ поръ и до нашихъ дней лорды считали, что за ними сохранялось, по крайней мѣрѣ, право отвергать цѣликомъ финансовые билли. Но уже въ 1860 году, въ связи съ конфликтомъ между палатами по вопросу о налогѣ на бумагу, палата общинъ заявила, что она всегда относилась „подозрительно къ осуществленію лордами этого права, какъ опаснаго для исконныхъ привилегій общинъ" [84]), и либеральная партія возвела это отрицательное отношеніе къ финансовымъ полномочіямъ лордовъ на степень конституціоннаго догмата [85]), которому въ 1911 году ей удалось сообщить формальную силу закона. Актъ о парламентѣ постановилъ, что впредь билли финансоваго характера, принятые палатою общинъ, по истеченіи мѣсяца со времени передачи ихъ въ палату лордовъ могутъ, несмотря на отклоненіе ихъ лордами, получать силу закона. По отношенію къ дѣламъ обыкновеннаго законодательства

---

[83]) Anson, Loi et pratique, t. I, Le Parlement, p. 348.

[84]) Anson, ibidem, p. 349.

[85]) Именно поэтому либеральное большинство палаты общинъ въ резолюціи отъ 2 декабря 1909 года провозгласило отклоненіе лордами „революціоннаго" бюджета актомъ анти-конституціоннымъ.

онъ такъ далеко не пошелъ. Признавъ, что, обыкновенные билли могутъ также становиться законами безъ согласія лордовъ, онъ обставилъ право вето верхней палаты нѣсколько большими гарантіями. Согласно акту о парламентѣ, вето это теряетъ силу и билль проходитъ „черезъ головы лордовъ", если въ теченіе двухъ лѣтъ со времени перваго принятія его палатою общинъ во второмъ чтеніи онъ въ трехъ послѣдовательныхъ сессіяхъ трижды будетъ принятъ палатою общинъ и отвергнутъ палатою лордовъ. Главнѣйшее измѣненіе, внесенное актомъ 1911 года въ ранѣе существовавшій порядокъ разрѣшенія законодательныхъ разногласій между палатами, заключается такимъ образомъ въ томъ, что онъ лишилъ лордовъ возможности добиваться роспуска палаты общинъ и открылъ путь къ конечному торжеству законодательной воли нижней палаты въ предѣлахъ одной легислатуры.

Испытаніе цѣлесообразности и жизнеспособности процедуры, установленной актомъ о парламентѣ, есть дѣло будущаго. Возможно, что онъ въ самомъ скоромъ времени получитъ примѣненіе на практикѣ. Возможно, что онъ навсегда останется такимъ же крайнимъ средствомъ склоненія лордовъ къ уступчивости, какимъ до сихъ поръ служила прерогатива назначенія новыхъ пэровъ. Для парламентарной доктрины исторія акта 1911 года болѣе поучительна, чѣмъ его вѣроятная будущность, такъ какъ исторія его наглядно показываетъ, что установленное имъ ограниченіе законодательныхъ полномочій палаты лордовъ явилось неизбѣжнымъ послѣдствіемъ развитія англійскаго парламентаризма. Дѣло въ томъ, что уже въ теченіе многихъ десятилѣтій палата лордовъ въ своемъ подавляющемъ большинствѣ глубоко и упорно консервативна. Благодаря этому, она естественно утратила способность одинаково безпристрастно осуществлять свое право вето въ періоды пребыванія у власти уніонистовъ и либераловъ [86]). При уніонистскомъ большинствѣ нижней палаты и уніонист-

[86]) На эту ненормальность указываетъ между прочимъ Lowell, Government of England, v. I, p. 410.

скомъ кабинетѣ палата лордовъ по общему правилу покорно присоединялась къ вотумамъ палаты общинъ, и по излюбленному либеральными ораторами выраженію, Англія фактически переходила къ однопалатной системѣ. Напротивъ, какъ только либеральное большинство смѣняло уніонистское и къ власти призывались либералы, палата лордовъ тотчасъ же вспоминала о своемъ правѣ вето и начинала съ величайшею настойчивостью осуществлять его по отношенію къ важнѣйшимъ программнымъ законопроектамъ правительства. Такъ какъ къ тому же уніонистскіе лорды обыкновенно слѣдуютъ тактическимъ директивамъ лидера уніонистовъ въ палатѣ общинъ, то фактически создавалось такое парадоксальное положеніе, что меньшинство палаты общинъ могло черезъ посредство палаты лордовъ парализовать рѣшенія большинства и препятствовать дѣйствительному осуществленію его правительственной программы. Послѣдніе либеральные кабинеты въ полной мѣрѣ испытали на себѣ эту парализующую силу вето верхней палаты. Къ ограниченію его они были такимъ образомъ вынуждены простымъ и яснымъ соображеніемъ, что при прежнемъ порядкѣ отношеній между палатами либеральный парламентарный режимъ,—а слѣдовательно и вообще парламентаризмъ, самая сущность котораго заключается въ смѣнѣ правительственныхъ программъ въ зависимости отъ перемѣны большинства въ нижней палатѣ,—становился въ Англіи по немногу невозможнымъ [87]).

---

[87]) Этимъ же въ достаточной степени объясняется и то, почему либералы отвергли противопоставленныя уніонистами ихъ биллю о парламентѣ предложенія о реформѣ состава палаты лордовъ и о введеніи референдума, какъ средства разрѣшенія разногласій между палатами по наиболѣе важнымъ вопросамъ. О либеральной партіи и палатѣ лордовъ см. Atherley-Jones, The Liberal Party and the House of Peers, The Nineteentth Century and after, 1907, VII, p. 167, и статьи Jéze, La Chambre des Lords, Revue du droit public, t.t. XXIV, XXV; въ русской литературѣ статьи Б. Е. Шацкаго, Конституціонный кризисъ и представительная система въ Англіи, Право, 1911, октябрь, и Референдумъ въ Англіи, какъ способъ разрѣшенія конфликтовъ между палатами, Вопросы Права, 1911. VII (3).

Формальное ограниченіе правъ верхней палаты въ Англіи было достигнуто послѣ продолжительной и упорной борьбы. Но любопытно, что и во Франціи, съ ея выборнымъ сенатомъ и при отсутствіи въ ея правѣ формальныхъ способовъ рѣшенія законодательныхъ конфликтовъ между палатами, парламентарная практика выработала все-таки основанія, по которымъ они разрѣшаются въ пользу палаты депутатовъ. Уже изъ цитированныхъ примѣровъ министерскихъ кризисовъ, вызванныхъ использованіемъ сенатомъ его законодательныхъ полномочій, явствуетъ, что оно приводило къ отставкѣ кабинета только тогда, когда, какъ въ случаѣ съ Дюфоромъ, сама палата депутатовъ не была вполнѣ на сторонѣ министерства или когда, какъ въ случаѣ съ Рибо, министерство по тѣмъ или инымъ причинамъ уклонялось отъ борьбы съ сенатомъ или, наконецъ, когда, какъ въ случаѣ съ Буржуа, палата депутатовъ въ виду непрочности, текучести ея партійныхъ группъ, способна была сегодня дать большинство радикальному кабинету, а завтра умѣренному. Словомъ, сенатъ во Франціи пользуется всею полнотою своихъ правъ только тогда, когда ему извѣстна или слабость министерства, или измѣнчивость большинства палаты. Если же передъ нимъ сильное, солидарное министерство, опирающееся на внушительное большинство палаты, онъ послѣ небольшихъ колебаній сдается, не рѣшившись, по крайней мѣрѣ, до сихъ поръ ни разу настоять на провѣркѣ „мандата“ палаты депутатовъ и министерства общими выборами. Министерства прибѣгаютъ при этомъ обыкновенно къ своеобразной „постановкѣ вопроса о довѣріи“ въ сенатѣ, своеобразной потому, что рѣчь идетъ здѣсь отнюдь не о наличности или отсутствіи у сената довѣрія къ кабинету, а объ угрозѣ ему конфликтомъ съ нижней палатою. Что это именно такъ, доказываетъ одинъ новѣйшій и очень краснорѣчивый прецедентъ.

Въ іюнѣ 1908 года сенатъ обсуждалъ принятый палатою депутатовъ законопроектъ о выкупѣ государствомъ западныхъ желѣзныхъ дорогъ, враждебность которому большинства сенаторовъ была общеизвѣстна. Уже первыя

заявленія правительства о томъ, что оно связываетъ свое существованіе съ судьбой этого закона, побудили сенатора Рувье обратиться къ министру-президенту Клемансо со слѣдующей мольбой.

— Я заклинаю васъ, позвольте сенату, членомъ котораго вы состоите, голосовать свободно, безъ принужденія, безъ униженія.... Что станется съ авторитетомъ сената, если въ вопросѣ, къ которому отношеніе его такъ очевидно, вмѣшательство правительственной власти будетъ стѣснять свободу его вотумовъ?... Дѣло идетъ сейчасъ не только о выкупѣ западныхъ желѣзныхъ дорогъ, не только о государственномъ кредитѣ, но еще и о конституціонной роли сената. Если путемъ моральнаго принужденія, чуждаго вашимъ намѣреніямъ, но лежащаго въ самомъ существѣ вещей, вы добьетесь вотума, противнаго убѣжденіямъ этого собранія, тогда достоинство сената будетъ поколеблено его авторитетъ умаленъ. Тогда не будетъ больше сената! [88]).

Отвѣчая черезъ день Рувье, Клемансо оправдывалъ свой образъ дѣйствій прецедентами и сослался, между прочимъ, на примѣръ самого Рувье, въ 1905 году, въ бытность его министромъ-президентомъ, заставившаго сенатъ при помощи такой же угрозы принять законъ объ отдѣленіи церкви отъ государства. Рувье пожелалъ въ свою очередь объясниться.

— Я заявилъ тогда въ началѣ дебатовъ,—воскликнулъ онъ съ мѣста,—что, если принятый палатою депутатовъ законъ не будетъ санкціонированъ сенатомъ, министерство, принесшее его, не переживетъ этой неудачи; но позвольте мнѣ сказать вамъ съ тѣмъ же дружелюбіемъ, какое вы обнаруживаете ко мнѣ, что я былъ въ этомъ случаѣ обязанъ защищать законъ, который приняло и котораго хотѣло огромное большинство палаты.

Клемансо отвѣтилъ короткой репликой:

„Это какъ разъ мой случай“ [89]).

---

[88]) Journal Officiel, 1908, № 170, Sénat, compte rendu in extenso, p. 840.

[89]) Journal Officiel, 1908, № 170, Sénat, compte rendu in extenso, p. 240.

„Постановка вопроса о довѣріи“ опять имѣла успѣхъ, сенатъ призналъ спѣшность обужденія законопроекта, отвергъ 128 голосами противъ 125 предложеніе своей коммиссіи объ отсрочкѣ постатейнаго его обсужденія до осени и затѣмъ 151 голосомъ противъ 116 принялъ первую принципіально декретировавшую выкупъ статью [90]).

Такимъ образомъ, то, къ чему стремится англійскій актъ о парламентѣ, фактически уже достигнуто парламентарной практикой Франціи. Въ вопросѣ, въ которомъ палата депутатовъ твердо стоитъ на своемъ рѣшеніи, конечное преобладаніе обезпечено ей въ предѣлахъ одной легислатуры.

---

[90]) Journal Officiel, p. 843.

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

Парламентарное министерство.

1. Ходячее опредѣленіе парламентаризма, характеризуя парламентарное министерство, какъ нѣкое „соединительное звено“ между главою государства и палатами, усматриваетъ существеннѣйшую его особенность въ томъ, что оно „образуется“, „назначается“, „избирается“ изъ членовъ парламента. Если противъ первой характеристики возражать не приходится, то наоборотъ съ тезисомъ, утверждающимъ, что министерство „парламентарное“ есть всегда и непремѣнно, и во всѣхъ своихъ частяхъ министерство „парламентское“, что парламентарный министръ есть всегда и непремѣнно министръ-членъ парламента, можно и должно спорить, какъ бы странно это ни казалось съ точки зрѣнія традиціонныхъ представленій о парламентарномъ строѣ. Но ближайшій анализъ этого опредѣленія парламентарнаго министерства и точная повѣрка его на данныхъ исторіи и практики съ полною очевидностью показываютъ, что и оно подобно столькимъ другимъ опредѣленіямъ изъ области современной теоріи парламентарнаго строя, явленія вторичныя, производныя, принимаетъ за первоначальныя, основныя, и описаніе одной изъ конкретныхъ формъ парламентаризма выдаетъ за общеобязательную доктрину.

Парламентаризмъ, который описываетъ это опредѣленіе, есть, конечно, парламентаризмъ англійскій. Нормы и

обычаи англійскаго парламентскаго права дѣлаютъ невозможнымъ для лица, не принадлежащаго къ числу членовъ данной палаты, участіе въ ея засѣданіяхъ. Поэтому съ того момента, какъ признается въ Англіи необходимость личнаго и постояннаго сотрудничества представителей правительства съ парламентомъ, оказывается неизбѣжнымъ введеніе министровъ въ парламентъ. Англійскіе министры, если бы они не были членами парламента, были бы лишены возможности появляться въ палатахъ, англійскій министръ, состоящій членомъ одной изъ палатъ, палаты общинъ или палаты лордовъ, только въ ней одной могъ бы появляться и говорить. Отсюда слѣдующія характерныя для англійскаго парламентарнаго министерства черты. Всѣ члены правительства въ широкомъ смыслѣ слова, то-есть какъ входящіе, такъ и не входящіе въ кабинетъ, рекрутируются въ Англіи изъ числа членовъ палатъ. Нѣкоторымъ вѣдомствамъ при помощи института парламентскихъ секретарей или помощниковъ статсъ-секретарей обезпечивается представительство въ каждой изъ палатъ [1]). Эти основныя условія нормальнаго функціонированія парламентаризма въ Англіи находятся, очевидно, въ тѣсной связи съ началомъ совмѣстимости званія члена парламента съ занятіемъ оплачиваемаго поста на государственной службѣ. По отношенію, въ частности, къ палатѣ лордовъ, затрудненій здѣсь не возникаетъ. Каждый членъ верхней палаты можетъ быть

---

[1]) Идеаломъ, съ точки зрѣнія англійскаго парламентаризма, слѣдовало бы, конечно, считать такое двойное представительство всѣхъ безъ исключенія вѣдомствъ въ обѣихъ палатахъ. Но такая громоздкая организація правительства на самомъ дѣлѣ никогда не осуществляется. Общимъ образомъ можно сказать, что въ новѣйшее время большинство членовъ правительства засѣдаетъ въ палатѣ общинъ, гдѣ во всякомъ случаѣ должны быть представлены всѣ вѣдомства въ лицѣ своихъ министровъ или ихъ замѣстителей. Въ палатѣ же лордовъ обыкновенно присутствуетъ лишь ограниченное, въ зависимости отъ обстоятельствъ мѣняющееся, число министровъ, на долю которыхъ выпадаетъ обязанность представлять кабинетъ по всѣмъ отраслямъ управленія. Обо всемъ этомъ см. Todd-Walpole, Le gouvernement parlementaire, t. II, p.p. 40—49.

безпрепятственно назначенъ министромъ короля, и каждый изъ членовъ правительства можетъ быть безпрепятственно возведенъ въ званіе пэра Англіи. Иначе обстоитъ дѣло съ палатою общинъ. Какъ уже извѣстно, въ 1701 году, на зарѣ современнаго парламентарнаго развитія Англіи, парламентъ, не уяснявшій себѣ тогда еще значенія присутствія министровъ въ палатахъ и думавшій закрытіемъ имъ доступа въ палату общинъ ослабить вліяніе правительства на нее, постановилъ, что „никакое лицо, занимающее по назначенію короля оплачиваемую должность, не будетъ имѣть права на избраніе въ члены палаты общинъ". Однако, нѣсколько лѣтъ спустя постановленіе это было отмѣнено, а затѣмъ въ 1707 году изданъ статутъ, являющійся донынѣ по этому вопросу дѣйствующимъ правомъ Англіи. Построенъ онъ, прежде всего, на различеніи должностей: „старыхъ", то-есть существовавшихъ до 25 октября 1705 года, и „новыхъ", то-есть учрежденныхъ позже этого срока. Старыя, принципіально, совмѣстимы съ званіемъ члена палаты при условіи, однако, что назначеніе на нихъ влечетъ за собой сложеніе депутатскихъ полномочій и процедуру новыхъ выборовъ. Новыя принципіально абсолютно несовмѣстимы. Однако, эти общія начала терпятъ извѣстныя поправки и исключенія. Такъ, съ одной стороны, въ самомъ актѣ 1707 года нѣкоторыя, поименно въ немъ указанныя, „старыя" должности объявлены совершенно устраняющими избираемость въ палату общинъ. Съ другой, позднѣйшіе законодательные акты могли либо по отношенію къ „старымъ", до 1705 года существовавшимъ и въ актѣ 1707 года спеціально не оговореннымъ и, слѣдовательно, допускающимъ „условную", ограниченную совмѣстимость со званіемъ члена палаты, предписывать несовмѣстимость абсолютную, либо, создавая должности „новыя", установлять для нихъ, по исключенію, предусмотрѣнную въ актѣ 1707 г. условную совмѣстимость [2]). Должности министровъ суть частью „старыя", частью же это именно тѣ „новыя" долж-

[2]) Anson, Loi et pratique, t. I, Le Parlement, p.p. 94—98.

ности, для которыхъ законъ спеціально установилъ упомянутое исключеніе. Такъ, президентъ и секретарь бюро торговли, преобразованнаго въ 1862 году изъ комитета Тайнаго Совѣта, первый комиссаръ бюро общественныхъ работъ и публичныхъ зданій, учрежденнаго въ 1851 году, президентъ и секретарь бюро мѣстнаго управленія, существующаго съ 1871 года, президентъ бюро земледѣлія, образованнаго въ 1889 году, и вице-президентъ школьнаго комитета, назначаемый съ 1856 года, при самомъ учрежденіи ихъ должностей, получили право подвергаться переизбранію въ члены палаты общинъ [3]). Такъ что въ результатѣ, всѣ члены англійскаго правительства, принадлежащіе къ составу нижней палаты, по назначеніи ихъ на министерскія должности, обычно слагаютъ съ себя полномочія и вновь стремятся получить старое или новое мѣсто въ палатѣ, безъ чего ихъ присутствіе въ ней въ качествѣ представителей министерства невозможно [4]). Едва ли нужно говорить, что эта процедура представляетъ иногда свои неудобства. Она повидимому менѣе стѣснительна, когда за назначеніемъ новыхъ министровъ слѣдуетъ роспускъ палаты, такъ какъ въ этомъ случаѣ переизбраніе министровъ сливается съ процедурой общихъ выборовъ. Она уже болѣе обременительна, если смѣна правительства совершается во время парламентской сессіи; необходимость производства ряда частичныхъ выборовъ вызываетъ тогда неожиданный перерывъ въ работѣ палатъ. Но еще существеннѣе другая сторона вопроса. Въ дореформенную эпоху „гни-

---

[3]) Anson, Loi et pratique, t. II, La Couronne, p.p. 228, 233—236. Должность генералъ-почтмейстера, какъ учрежденная въ 1710 году, была первоначально абсолютно несовмѣстима со званіемъ члена палаты общинъ. Долгое время поэтому генералъ-почтмейстеромъ неизмѣнно назначался пэръ. Только въ 1866 году и для этой должности была установлена условная совмѣстимость. Anson, ibidem, p. 220.

[4]) Въ особомъ положеніи находятся только помощники статсъ-секретарей. Такъ какъ назначеніе ихъ не исходитъ отъ короны, а совершается властью статсъ-секретарей, то считается, что они вообще не подпадаютъ подъ дѣйствіе акта 1707 года. См. Todd-Walpole, t. II, p. 49, Anson Loi et pratique, t. I, Le Parlement, p. 97.

лыхъ“ или „карманныхъ“ мѣстечекъ, переизбраніе министровъ было часто не болѣе, какъ обрядомъ или формальностью. Со времени же измѣненія избирательныхъ законовъ и политическихъ нравовъ, оно иногда не обходится безъ шероховатостей, и поэтому немудрено, что съ 1832 г. въ Англіи неоднократно возвращались къ мысли о пересмотрѣ правилъ 1707 года, въ смыслѣ освобожденія министровъ отъ обязательной, такъ сказать, повѣрки ихъ полномочій избирателями [5]). Попытки въ той или иной формѣ достигнуть этого остались, однако, до сихъ поръ безплодными.

Континентальные порядки въ этомъ отношеніи существенно разнятся отъ англійскихъ. Парламентское право континента значительно, такъ сказать, „либеральнѣе“ нормируетъ положеніе министровъ въ парламентѣ по двумъ пунктамъ. Во-первыхъ,—не говоря уже о тѣхъ странахъ, избирательные законы которыхъ вообще не лишаютъ пассивнаго избирательнаго права лицъ, состоящихъ на правительственной службѣ,—конституціи континентальныхъ государствъ обыкновенно признаютъ званіе министра совмѣстимымъ со званіемъ члена выборныхъ палатъ парламента (для членовъ по назначенію или наслѣдственныхъ эта совмѣстимость, какъ и въ Англіи, подразумѣвается) [6]).

---

[5]) Ср. Todd-Walpole, t. II, p.p. 60—67. Извѣстенъ случай съ Гладстономъ, который, будучи въ декабрѣ 1845 года назначенъ статсъ-секретаремъ колоній въ кабинетѣ Пиля, потерпѣлъ неудачу при переизбраніи и оставался тѣмъ не менѣе на министерскомъ посту до іюля 1846 года. Гладстонъ самъ называетъ этотъ случай исключительнымъ и указываетъ, что онъ вызвалъ осужденіе. Gladstone, Gleanings of past years, v. I, p. 225.

[6]) Первоначальная редакція ст. 36 бельгійской конституціи требовала отъ всѣхъ членовъ палатъ, назначаемыхъ правительствомъ на оплачиваемыя должности, сложенія полномочій съ правомъ, однако, подвергнуться переизбранію. Въ 1893 году эта статья была пересмотрѣна въ смыслѣ установленія безусловной совмѣстимости министерской должности со званіемъ члена парламента. Ср. Errera, Traité de droit public belge, p. 163, Orban, Le droit constitutionnel de la Belgique, t. II, p. 287.

Во-вторыхъ, онѣ обыкновенно предоставляютъ министрамъ права „входа“ въ любую изъ палатъ и право быть выслушанными по ихъ о томъ требованію [7]). Такимъ образомъ, континентальные министры, съ одной стороны, освобождены отъ процедуры обязательнаго переизбранія, благодаря чему образованіе кабинетовъ чисто „парламентскаго“ состава на континентѣ технически совершается даже легче и проще, чѣмъ въ Англіи. Съ другой,—ихъ принадлежность къ составу палатъ не является въ такой мѣрѣ, какъ въ Англіи, необходимой для обезпеченія постояннаго и личнаго сотрудничества правительства съ парламентомъ. Въ смыслѣ ихъ участія въ работахъ палатъ,—оставляя въ сторонѣ голосованія, въ которыхъ они, разумѣется, могутъ принимать участіе, только если принадлежатъ къ числу членовъ данной палаты,—положеніе министровъ является даже привилегированнымъ. Указанныя постановленія конституціи связываютъ палаты въ пользованіи ими ихъ наказнымъ правомъ и обязываютъ ихъ не примѣнять къ министрамъ тѣхъ нормирующихъ ходъ парламентскихъ преній правилъ, которыя нерѣдко бываютъ довольно стѣснительными для ихъ членовъ. Отсюда слѣдующія, характеризующія континентальное парламентарное министерство, въ отличіе отъ англійскаго, черты. Континентальное парламентарное министерство обыкновенно гораздо малочисленнѣе англійскаго „правительства“ и тождественно съ „кабинетомъ“ въ тѣсномъ смыслѣ слова, такъ какъ наличность права „входа“ въ обѣ палаты у каждаго главы отдѣльнаго вѣдомства устраняетъ необходимость двойного въ обѣихъ

[7]) Обычай признавать за министрами право входа въ парламентъ настолько прочно утвердился на континентѣ, что, когда Тьеръ назначилъ министромъ иностранныхъ дѣлъ Шарля де Ремюза, не состоявшаго членомъ Національнаго Собранія, никакихъ сомнѣній насчетъ допустимости его появленія въ Собраніи и участія въ преніяхъ не возникало, несмотря на отсутствіе соотвѣтствующихъ конституціонныхъ постановленій. Однако, въ словахъ вступительнаго посланія Макъ-Магона о томъ, что всѣ министры его перваго кабинета взяты „изъ среды Собранія“ былъ усмотрѣнъ намекъ на ненормальность положенія Ремюза. См. Hanotaux, Histoire de la France contemporaine, t. II, p. 23.

палатахъ представительства ихъ [8]). Континентальное „парламентарное“ министерство не всегда и не обязательно является въ то же время во всѣхъ своихъ элементахъ „парламентскимъ“.

Было бы, конечно, нелѣпо стремиться доказать, что тезисъ—„парламентарное министерство по общему правилу образуется изъ членовъ парламента“—не является, такъ сказать, практическою истиной. Напротивъ, само собою очевидно, что во всѣхъ государствахъ парламентарнаго типа приглашеніе въ составъ правительства видныхъ представителей большинства палатъ, и, притомъ, нижней палаты по преимуществу, разсматривается, какъ лучшее и наиболѣе естественное средство къ установленію предполагаемой парламентаризмомъ политической гармоніи между министерствомъ и парламентомъ. Но столь же безспорно и то, что исторія континентальнаго парламентаризма даетъ разительнѣйшіе примѣры строго парламентарныхъ кабинетовъ, которые въ отдѣльныхъ своихъ представителяхъ, а иногда и въ цѣломъ своемъ составѣ были чужды парламентскаго характера. Въ этомъ отношеніи обращаетъ на себя вниманіе прежде всего то обстоятельство, что въ нѣкоторыхъ парламентарныхъ странахъ до сихъ поръ пользуется значительнымъ кредитомъ идея различенія такъ называемыхъ „политическихъ“ и „техническихъ“ министерствъ, причемъ относительно послѣднихъ прямо таки отстаивается необходимость порученія ихъ лицамъ, не принадлежащимъ къ составу парламента. Къ числу этихъ „техническихъ“ вѣдомствъ традиціонно относятъ министерства: военное, морское, общественныхъ работъ, путей сообщенія и нѣкоторыя другія. Замѣщеніе въ нихъ министерскихъ постовъ не профессіональными политиками, рекрутируемыми по преимуществу изъ представителей либеральныхъ профессій, а людьми технически образованными, „спеціали-

[8]) Здѣсь нужно также имѣть въ виду, что кромѣ министровъ въ собственномъ смыслѣ слова, на континентѣ правомъ „входа“ въ палаты обыкновенно пользуются, въ качествѣ комиссаровъ правительства, еще и многочисленныя второстепенныя должностныя лица.

стами“, защищается, конечно, прежде всего съ точки зрѣнія преобладанія въ дѣлахъ такихъ вѣдомствъ „технической“ стороны надъ „политической“ [9]). Но нерѣдко сюда привлекаются соображенія и другого порядка. Указывается, что вѣдомства „техническія“ нуждаются не только въ спеціально компетентныхъ руководителяхъ, но и въ возможной систематичности и непрерывности руководительства, изъ чего опять таки выводится необходимость поручать ихъ лицамъ, стоящимъ внѣ парламента, сравнительно менѣе подверженнымъ вліянію политическихъ настроеній большинства и, слѣдовательно могущимъ безъ особыхъ затрудненій непрерывно участвовать въ нѣсколькихъ смѣняющихся министерскихъ комбинаціяхъ. Нельзя, разумѣется, утверждать, чтобы эти разсужденія не встрѣчали возраженій. Напротивъ, съ ними много полемизируютъ, имъ противопоставляютъ и отвлеченныя соображенія о томъ, что парламентарные министры, по самому существу дѣла отнюдь не должны быть „техническими“ руководителями своихъ вѣдомствъ, а призваны, главнымъ образомъ, вдохновлять „техническую“, чиновниками-спеціалистами выполняемую работу, опредѣленнымъ политическимъ духомъ, и конкретные примѣры, прежде всего изъ практики парламентаризма въ Англіи, гдѣ, дѣйствительно, первый лордъ адмиралтейства никогда не бываетъ адмираломъ, военный статсъ-секретарь офицеромъ, а статсъ-секретарь по иностраннымъ дѣламъ дипломатомъ [10]). Но, во всякомъ случаѣ, вся эта полемика ведется исключительно въ предѣлахъ спора о большей или меньшей цѣлесообразности того или иного способа замѣщенія должностей „техническихъ“ министровъ [11]). Практически же и во Франціи, и въ

[9]) Ср. соображенія Errera, Traité de droit public belge, p. 209.

[10]) Hervieu, Les ministres, p.p. 107—108. См. тамъ же отрицательный отзывъ Анри Бриссона о министрахъ-„спеціалистахъ“.

[11]) Такой характеръ носила, напримѣръ, оживленная полемика французскихъ газетъ по поводу назначенія генерала Гуарана военнымъ министромъ кабинета Мониса. См., номера отъ 28 мая 1911 года газетъ: L'Action, L'Eclair, La Lanterne, La Petite République, Le Radical, La République française.

Бельгіи и сейчасъ сплошь и рядомъ морской и военный министры назначаются изъ генераловъ и адмираловъ, безъ того, чтобы присутствіе ихъ въ составѣ кабинета давало поводъ къ заподазриванію его „парламентарности“ [12]). Даже наоборотъ—нетрудно было бы назвать изъ числа этихъ „внѣ-парламентскихъ“ министровъ такихъ, которые пользовались особо прочной „парламентарной“ репутаціей—таковъ былъ, напримѣръ, генералъ Андрэ, военный министръ Франціи въ кабинетахъ Вальдека-Руссо и Комба,—потому что, хотя и не принадлежа къ составу парламента, они въ точности проводили въ своей дѣятельности политику, угодную большинству нижней палаты.

Конечно, въ нормальныхъ условіяхъ функціонированія парламентаризма правиломъ является все-таки образованіе парламентарнаго кабинета цѣликомъ или въ подавляющемъ большинствѣ изъ членовъ парламента. Это доказывается уже хотя бы тѣмъ обстоятельствомъ, что наоборотъ кабинеты цѣликомъ или въ подавляющемъ большинствѣ внѣпарламентскаго состава обособляются обыкновенно въ парламентарныхъ государствахъ въ группу кабинетовъ „временныхъ“, „дѣловыхъ“, „чиновничьихъ“,—названія, очевидно, указывающія на нѣкоторое ихъ несовершенство съ точки зрѣнія правильно понимаемаго и примѣняемаго парламентарнаго режима. Но нужно имѣть въ виду, что было бы неправильно и соединять всѣ вообще кабинеты непарламентскаго состава въ одну однородную группу и, противополагая ее другой группѣ кабинетовъ парламентскихъ, одну снабжать этикеткой строгой парламентарности, другую—абсолютной непарламентарности. Исторія парламентаризма показываетъ, что различныхъ типовъ „внѣпарламентскихъ“ кабинетовъ можно наблюсти великое множество, и что если непарламентарность однихъ безспорна и сама собою очевидна, то другіе заслуживаютъ названія,

---

[12]) Въ Италіи такихъ министровъ охотно дѣлаютъ сенаторами. Dupriez, Les ministres, t. I, p. 285, Brusa, Das Staatsrecht des Königreichs Italien, S. 108.

по крайней мѣрѣ, компромисныхъ, полу-парламентарныхъ, а третьи, наконецъ, и вовсе сливаются съ парламентарными, весьма мало чѣмъ отличаясь отъ нихъ условіями и обстоятельствами своего призванія къ власти, своей дѣятельности и своего выхода въ отставку. Такъ, на одной сторонѣ окажутся кабинеты типа кабинета генерала Рошебуэ, кабинеты „боевые", откровенно анти-парламентарные, образованные противъ парламентскаго большинства и для борьбы съ нимъ. А на сторонѣ противоположной можно найти, напримѣръ, внѣ-парламентское министерство де-Бруккера,—въ его составѣ былъ только одинъ министръ—членъ парламента,—правившее Бельгіей съ 31 октября 1852 по 30 марта 1855 года, въ конфликтѣ съ палатами не находившееся, парламентарныхъ прерогативъ ихъ не отрицавшее и въ общемъ точно соотвѣтствовавшее политическому положенію въ странѣ и въ парламентѣ.

Исторія этого министерства де-Бруккера заслуживаетъ нѣсколько болѣе подробнаго анализа. Оно было призвано къ власти въ періодъ разслоенія и обособленія партій въ бельгійскомъ парламентѣ, когда первое однородно-либеральное министерство Рожье вышло въ отставку вслѣдствіе ослабленія лѣваго большинства. Излагая въ палатѣ представителей программу своего кабинета, де-Бруккеръ въ засѣданіи 3 ноября 1852 года удостовѣрялъ, что большинство это хотя и уменьшилось въ численности своей, но осталось либеральнымъ, что, разсчитывая на симпатіи лѣвой, онъ не отказывается отъ надежды прямотою своихъ намѣреній заслужить и благожелательное отношеніе правой и что своимъ девизомъ онъ избираетъ умѣренность, осторожность, примиреніе [13]). Возникшее такимъ образомъ съ программой умѣреннаго либерализма и съ составомъ, чуждымъ партійнымъ недоразумѣніямъ, осложнявшимъ тогда жизнь бельгійскихъ палатъ, министерство де-Бруккера проработало съ парламентомъ, пользуясь его поддержкой сессіи 1852—

[13]) Annales parlementaires de Belgique, 1852—1853, Chambre des représentants, p.p. 33—34.

1853 и 1853—1854 гг. и пережило частичное обновленіе палаты представителей въ 1854 году. Половинные выборы этого года еще болѣе расшатали либеральное большинство. Какъ самое строгое парламентарное министерство, министерство де-Бруккера не замедлило обратиться къ коронѣ за указаніями. Король пригласилъ его остаться у власти и продолжать прежнюю политику. Опять-таки въ строгомъ согласіи съ принципами парламентаризма, послѣднее объ этомъ слово долженъ былъ сказать парламентъ, и ему была къ тому предоставлена возможность,—точнѣе, онъ былъ по бельгійскому обычаю прямо на это вызванъ немедленно по открытіи сессіи. Въ послѣднемъ параграфѣ тронной рѣчи, которой она была открыта, король

> съ довѣріемъ просилъ у палатъ благожелательной и дѣйствительной поддержки своему правительству,

и въ проектѣ отвѣтнаго адреса палатѣ представителей предлагалось

> обѣщать правительству короля лояльное содѣйствіе, котораго онъ ждалъ отъ ея патріотизма [14]).

По этому поводу въ засѣданіи палаты 21 ноября де-Бруккеръ подробно изложилъ свои взгляды на положеніе министерства вообще, и послѣ выборовъ въ частности.

— Господа,—говорилъ онъ,—у насъ въ Бельгіи долго были чисто парламентскія министерства; но вотъ два года, какъ у власти министерство внѣ-парламентское. Однако, оно столь же правильно и законно, сколь и предшествовавшія ему, и его существованіе имѣетъ свое вполнѣ достаточное основаніе, всѣмъ извѣстное, очевидное, признанное. Ибо оно является неизбѣжнымъ результатомъ, естественнымъ продуктомъ совокупности обстоятельствъ, которыя вы знаете . . . . Теперь оно приходитъ къ палатѣ, чтобы лояльно выяснить положеніе вещей и заявить, что если палата признаетъ полезнымъ его пребываніе у дѣлъ, то она не должна отказывать ему въ возможности вести ихъ съ достоинствомъ. Оно доказываетъ этимъ, что если

---

[14]) Annales parlementaires de Belgique, 1854—1855, Chambre des représentants, p. 2.

оно и не является парламентскимъ во всѣхъ своихъ элементахъ, оно парламентарно, по крайней мѣрѣ, въ своихъ принципахъ и въ своей дѣятельности, такъ какъ оно уважаетъ прерогативы народнаго представительства, не отдѣляя этого уваженія отъ обязательной для всякаго министерства заботы о собственномъ своемъ достоинствѣ [15]).

Министерство де-Бруккера получило отъ палаты выраженіе довѣрія и продержалось еще четыре мѣсяца. Оно вышло въ отставку въ мартѣ 1855 года, когда продолжавшееся „перерожденіе" парламентскаго большинства вызвало частичный министерскій кризисъ, тотчасъ приведшій къ полной замѣнѣ умѣренно-либеральнаго кабинета кабинетомъ умѣренно-клерикальнымъ.

Примѣръ кабинета де-Бруккера, повидимому, уже съ достаточною убѣдительностью доказываетъ возможность довольно продолжительнаго и благополучнаго существованія въ парламентарномъ государствѣ кабинета „парламентарнаго въ своихъ принципахъ и въ своей дѣятельности" и не „образованнаго изъ членовъ парламента". Но практика парламентаризма, оказывается, дѣлаетъ и дальше идущіе шаги въ томъ же направленіи и даетъ примѣры государствъ, въ которыхъ то, что въ Бельгіи бываетъ болѣе или менѣе рѣдкимъ исключеніемъ, является общимъ правиломъ. Такъ, въ Голландіи, парламентаризмъ которой не вызываетъ сомнѣній по части своей подлинности, министры рекрутируются также обыкновенно изъ членовъ парламента. Но члены парламента, назначенные министрами, по твердо установившемуся конституціонному обычаю, слагаютъ свои депутатскія полномочія, несмотря на признаваемую конституціей (ст. 94) совмѣстимость званій министра и члена палатъ. Мотивируется это тѣмъ, довольно по существу естественнымъ и не для одной только Голландіи соображеніемъ, что, съ одной стороны, такое совмѣстительство можетъ представлять свои неудобства въ случаѣ участія министровъ въ голосованіяхъ, рѣшающихъ судьбу министерства (хотя, собственно говоря, эти неудобства удачно устраняются

[15]) Annales parlementaires, ibidem, p. 70.

и простымъ воздержаніемъ отъ голосованія), а съ другой, оно и не нужно, какъ въ Англіи, такъ какъ въ Голландіи министры имѣютъ по должности „право входа“ въ обѣ палаты [16]).

Если свести воедино результаты изложеннаго, то не будетъ, повидимому, смѣлымъ признать доказаннымъ утвержденіе, которымъ начата была эта глава. Неправильно говорить, что парламентарное министерство есть всегда и непремѣнно министерство парламентское, и столь же неправильно думать, что всякое министерство парламентскаго состава есть проявленіе парламентарнаго строя. Напротивъ, исторія парламентаризма даетъ примѣры парламентарныхъ министерствъ, состоящихъ частью и даже цѣликомъ изъ лицъ, не принадлежащихъ къ составу парламента, а съ другой стороны, хотя конкретныхъ историческихъ образцовъ министерствъ, образованныхъ изъ членовъ парламента, но не отвѣчающихъ основной идеѣ парламентаризма, исторія и не знаетъ, однако, говоря абстрактно, и такія министерства мыслимы [17]).

---

[16]) Revue du droit public, 1897, II (v. VIII), p. 327, de Hartog, Das Staatsrecht des Königreichs Niederlanden (Handbuch des öffentlichen Rechts), S. 42, De Savornin-Lohmann, Le gouvernement parlementaire dans les Pays-Bas, Bulletin de la société de législation comparée, t. XXIX, p. 583. Именно такой режимъ парламентарной зависимости отъ палаты депутатовъ министровъ, не имѣющихъ права принадлежать къ составу парламента, установляетъ, повидимому, конституція Венецуэлы (ст. ст. 34 и 45). Ср. Hatschek, Allgemeines Staatsrecht (Samlung Göschen), II, S. 106.

[17]) Такъ нѣкоторые американскіе писатели высказываются въ пользу рекрутированія министровъ президента Соединенныхъ Штатовъ изъ числа членовъ парламента, оговариваясь, однако, что принципъ независимости правительства отъ конгресса этимъ вовсѣ не былъ бы нарушенъ. Особенно категоричен въ этомъ отношеніи Burgess, Political science and constitutional law, v. II, p. 118. Ср. также Barthélemy, Le rôle du pouvoir exécutif, p.p. 212—215. Ошибочно поэтому видѣть (въ русской литературѣ Б. А. Кистяковскій, въ статьѣ Кабинетъ Министровъ, Свобода и Культура, 1906, № 3, стр. 156) примѣръ формальнаго декретированія парламентарной системы въ ст. 64 конституціи Австралійскаго Союза, предписывающей парламентскій составъ министерства.

Практически, конечно, за рѣдкими исключеніями, парламентскій составъ и парламентарность министерства совпадаютъ. Но здѣсь именно и нужно точно отличать признакъ первичный отъ признака вторичнаго, причину отъ ея слѣдствія. Парламентарное министерство потому, по общему правилу, образуется изъ членовъ парламента, что именно такой его парламентскій составъ лучше всего обезпечиваетъ проведеніе „въ его принципахъ и въ его дѣятельности“ основного начала парламентаризма—начала соотвѣтствія политики правительства волѣ большинства парламента.

---

2. Парламентарное министество есть, такимъ образомъ, министерство, „въ своихъ принципахъ и въ своей дѣятельности“ воплощающее политическую программу нижней палаты парламента. Этой общей характеристики достаточно для опредѣленія специфической природы кабинета въ системѣ парламентарнаго строя. Конечно, какъ уже неоднократно указывалось, могутъ быть приведены и дѣйствительно часто приводятся и другія черты, характерныя для министерства парламентарнаго государства и отсутствующія или менѣе ярко выраженныя у министерства государства дуалистическаго. Такъ, солидарность парламентарнаго кабинета существенно отличается отъ солидарности кабинета, политика котораго опредѣляется не парламентомъ, а независимымъ монархомъ или президентомъ республики; положеніе главы парламентарнаго кабинета несомнѣнно иное, чѣмъ положеніе перваго министра, министра-президента или предсѣдателя совѣта министровъ въ государствѣ дуалистическомъ, и, наконецъ, теченіе министерскихъ кризисовъ въ парламентарномъ государствѣ характеризуется многими особенностями, единственно парламентарному строю присущими и только въ его системѣ понятными. Но всѣ эти характерныя для структуры и жизни парламентарнаго кабинета черты при ближайшемъ разсмотрѣніи легко сводятся, какъ къ одной основной при-

чинѣ, къ тому, что парламентарный кабинетъ по самому существу своему призванъ проводить въ жизнь политику большинства парламента.

Что касается, прежде всего, солидарности министерства, то выше было уже установлено, что солидарность въ смыслѣ единства, согласованности дѣйствій правительства, въ той или иной степени, неизбѣжна во всякомъ представительномъ государствѣ. Обыкновенно „объединеніе“ дѣятельности правительства совершается даже раньше перехода отъ абсолютизма къ представительному строю, такъ какъ развитіе и осложненіе государственной жизни дѣлаютъ невозможнымъ управленіе черезъ нестолковывающихся другъ съ другомъ, быть можетъ, даже враждующихъ между собою министровъ и въ сколько-нибудь благоустроенной абсолютной монархіи. Во всякомъ случаѣ, представительное государство, если не получаетъ въ наслѣдство отъ абсолютнаго законченнаго аппарата „объединеннаго“ правительства, то тотчасъ же по общему правилу создаетъ его, почему образованіе солидарнаго министерства, или совѣта министровъ и предшествуетъ исторически установленію парламентарныхъ его отношеній къ народному представительству [18]). Очевидно, именно благодаря этому и въ современныхъ государствахъ „кабинетъ“, „совѣтъ“ министровъ, или просто „министерство“, существующее и функціонирующее, какъ коллегія высшихъ начальниковъ вѣдомствъ, не являясь чѣмъ-то специфически парламентаризму свойственнымъ и съ нимъ неизбѣжно связаннымъ, встрѣчается и въ государствахъ, относимыхъ къ дуалистическому типу. Если имѣть въ виду солидарность организованную, покоящуюся на твердыхъ нормахъ писаннаго права и проявляющуюся въ обязательныхъ выступленіяхъ министерства, какъ особаго государственнаго установленія, то въ этомъ отношеніи дуалистическія государства,

[18]) Это въ достаточной степени явствуетъ изъ исторіи парламентарнаго развитія Англіи и Франціи. О происхожденіи идеи объединеннаго министерства см. въ русской литературѣ бар. Б. Э. Нольде, Очерки русскаго государственнаго права, стр. 135—155.

нерѣдко какъ будто даже превосходятъ государства парламентарныя [19]). Чтобы убѣдиться въ этомъ, достаточно сопоставить формальную организацію министерства въ группѣ такихъ типично дуалистическихъ государствъ, какъ Пруссія, Баварія, Баденъ, Вюртембергъ, съ одной стороны, и въ группѣ государствъ парламентарныхъ, какъ Англія, Франція, Бельгія, съ другой. Въ одной группѣ мы найдемъ „государственныя" министерства, организованныя спеціальными законами и указами, подробно предусматривающими ихъ составъ, предѣлы власти, компетенцію, дѣлопроизводство, иногда даже число ихъ обязательныхъ засѣданій. Въ другой обнаружится чрезвычайно пестрое и сложное разнообразіе, объемляющее и Англію, гдѣ кабинетъ, до сихъ поръ неизвѣстный официальному праву, является нѣкимъ неофиціальнымъ комитетомъ тайнаго совѣта, и Францію и Бельгію, гдѣ не получившій формальной организаціи совѣтъ министровъ разсматривается конституціоннымъ и обыкновеннымъ законодательствомъ, какъ необходимо существующій.

Сопоставленіе организаціи министерствъ въ государствахъ этихъ двухъ группъ именно и доказываетъ лучше всего, что превосходство неорганизованной часто солидарности парламентарнаго министерства надъ организованнымъ единствомъ министерства непарламентарнаго находится въ причинной связи все съ тѣмъ же основнымъ началомъ парламентаризма. Извѣстное единство присуще правительству дуалистическаго типа, во-первыхъ, въ силу очевидной необходимости согласованности, гармоничности дѣйствій отдѣльныхъ частей всякаго политическаго механизма. Единство же организованное присуще ему постольку, по-

---

[19]) Рѣчь можетъ здѣсь итти только о дуалистическихъ монархіяхъ потому, что въ дуалистическихъ республикахъ министерская организація обыкновенно не является въ достаточной степени дифференцированной. Въ Соединенныхъ Штатахъ „кабинетъ" совершенно теряется за президентомъ, въ Швейцаріи же коллегіально организованные правительственные совѣты одновременно выполняютъ и функціи главы государства, и функціи министерства.

скольку оно представлено однимъ, коллегіально обсуждающимъ и рѣшающимъ опредѣленныя, отнесенныя къ его компетенціи дѣла, органомъ—министерствомъ. Если въ силу велѣнія закона въ государствѣ дуалистическомъ извѣстныя дѣла, напримѣръ, дѣла законодательныя или такъ называемыя „общегосударственныя“, затрагивающія интересы нѣсколькихъ вѣдомствъ, административныя мѣропріятія получаютъ соотвѣтствующее направленіе не иначе, какъ послѣ обсужденія ихъ въ спеціально для „объединенія дѣятельности правительства“ существующемъ коллегіальномъ органѣ, то, очевидно, такой порядокъ имѣетъ въ виду выработку одного, общаго взгляда правительства на данное дѣло или мѣропріятіе, обязательнаго для всѣхъ министровъ, въ томъ числѣ и для несогласныхъ съ нимъ и голосовавшихъ противъ него. Благодаря этому въ современномъ дуалистическомъ государствѣ въ такой же степени, какъ и въ парламентарномъ, по существу невозможно явленіе, встрѣчавшееся въ первомъ періодѣ существованія представительнаго строя, когда члены правительства иногда спорили другъ съ другомъ передъ лицомъ законодательныхъ палатъ, организуя взаимно одинъ другому оппозицію, и съ этой точки зрѣнія, правительство современной Пруссіи, такъ же едино, какъ и правительство Англіи или Франціи. Не будетъ, пожалуй, рискованно сказать даже нѣчто большее. Въ практикѣ парламентарнаго правительства, обязательно — хотя и рѣже съ каждымъ годомъ — случаются такъ называемые „открытые вопросы“, въ которыхъ кабинетъ предоставляетъ своимъ членамъ свободу дѣйствій и голосованій [20]). Это явленіе тѣсно связано съ двойственностью положенія парламентарныхъ министровъ, какъ членовъ правительства, съ одной стороны, и обыкновенно — членовъ парламента, съ другой.

[20]) Todd-Walpole, Le gouvernement parlementaire, t. II, p. 119, Hearn, The government of England, p. 234. Въ новѣйшее время въ Англіи для либеральнаго правительства Асквита такимъ „открытымъ вопросомъ“ является, напримѣръ, вопросъ объ избирательномъ правѣ женщинъ.

Именно для министровъ-членовъ парламента, часто сохраняющихъ свои особыя партійныя или фракціонныя или „мѣстныя“ отношенія, эта свобода бываетъ иногда совершенно необходима. Напротивъ, государство дуалистическое можетъ легко требовать отъ своихъ министровъ-чиновниковъ полнаго отъ нея отреченія, и такъ какъ въ немъ отношеніе правительства къ дѣламъ законодательнаго характера всегда опредѣляется формальнымъ постановленіемъ „министерства“, не допускающимъ оставленія законодательныхъ вопросовъ „открытыми“, то въ этомъ спеціально пунктѣ единство дуалистическаго правительства можетъ быть даже болѣе полнымъ и послѣдовательнымъ, чѣмъ единство правительства парламентарнаго. Если же тѣмъ не менѣе солидарность парламентарнаго кабинета, дѣйствительно, является своего рода высшей формой „объединенія дѣятельности правительства“, если она возникаетъ обыкновенно много позже, чѣмъ солидарность министерства вообще, въ результатѣ долгой и нерѣдко трудной эволюціи, то причины тому нужно искать въ томъ, что подведеніе подъ единое министерство дуалистическаго государства фундамента парламентаризма, такъ сказать „перерождаетъ“ его единство. Если не бояться трафаретныхъ терминовъ, то вкратцѣ, въ двухъ словахъ, можно было бы опредѣлить единство дуалистическаго министерства, какъ единство „чиновничье“, а солидарность парламентарнаго кабинета, какъ солидарность „партійную“. Въ самомъ дѣлѣ. „Идея“, „сущность“ правительства, независимаго отъ парламента, необходимо требуетъ его „внѣпартійности“. Независимо отъ возможностей и случайностей ея практическаго осуществленія, руководящая мысль дуализма заключается въ направленіи государственной политики волею главы государства, радѣющаго о вѣчныхъ, непреходящихъ интересахъ страны при содѣйствіи министровъ, призванныхъ быть истолкователями и исполнителями его намѣреній [21]). Един-

[21]) Это именно и выражаютъ часто цитируемыя слова Бисмарка, сказанныя имъ въ рейхстагѣ 24 января 1882 года: „У насъ управляетъ король; министры осуществляютъ то, что предпишетъ имъ король, но

ство такихъ министровъ не есть нѣчто само собою разумѣющееся, органическое. Соединеніе министровъ независимаго монарха носитъ характеръ механическаго соединенія, и именно поэтому дуалистическое министерство такъ легко и безболѣзненно претерпѣваетъ частичныя перемѣны въ своемъ личномъ составѣ, и именно поэтому его единство нуждается въ поддержкѣ и охранѣ формальными велѣніями закона. Иное дѣло солидарность парламентарнаго кабинета. Будетъ ли то кабинетъ однородно-партійный, или коалиціонный, его составные элементы неизбѣжно должны быть едины. Парламентарные министры приглашаются къ участію въ правительствѣ не въ качествѣ исполнителей чужихъ „видовъ“ и „предначертаній“, а въ качествѣ представителей опредѣленныхъ политическихъ теченій или группъ, къ которымъ они принадлежатъ. Они приглашаются „дѣлать“ не чью-то чужую, безъ ихъ участія выработанную и имъ, какъ нѣкое готовое заданіе, предложенную къ исполненію политику, а свою собственную партійную или компромисную, коалиціонную политику, за которую они боролись въ парламентѣ и побѣда которой является плодомъ ихъ усилій. Солидарность парламентарнаго кабинета есть продолженіе, развитіе и увѣнчаніе солидарности политическихъ дѣятелей, объединившихся на одной общей парламентской платформѣ, и именно поэтому его единство не нуждается въ формальной „организаціи“ на основѣ писаннаго права и нерѣдко покоится на обычаяхъ и традиціяхъ или даже просто на самой „природѣ вещей“ [22]).

Ни на чемъ, быть можетъ, не сказывается съ такою выпуклостью высшее единство кабинета въ парламентарномъ государствѣ, какъ на своеобразномъ положеніи въ немъ премьеръ-министра. Съ этимъ должностнымъ лицомъ,

---

сами они не управляютъ“. Stenographische Berichte des deutschen Reichstages, 1881—1882, S. 895

[22]) Въ Италіи, однако, декретъ 25 августа 1876 года подробно, и притомъ совершенно по образцу дуалистическихъ государствъ, нормируетъ составъ, организацію и компетенцію совѣта министровъ. См. Brusa, Das Staatsrecht des Königreichs Italien, S. 197.

имѣетъ дѣло опять таки государственное право и дуалистическихъ странъ и опять таки именно въ условіяхъ дуалистическаго строя предсѣдательствованіе въ совѣтѣ министровъ, какъ особая функція, какъ должность, характеризуемая опредѣленнымъ юридическимъ положеніемъ, связанная съ совокупностью извѣстныхъ правъ и обязанностей, является по преимуществу формально признаннымъ и нормированнымъ. Во Франціи же глава кабинета, большею частью министръ внутреннихъ дѣлъ, носитъ офиціально титулъ предсѣдателя совѣта министровъ, но какъ организація самого совѣта, такъ и организація его должности совершенно не интересуетъ писаное право [23]). А въ Англіи и въ Бельгіи не существуетъ и самаго титула, и тамъ традиціонное, но неофиціальное званіе „перваго министра", или просто „главы" правительства, или кабинета присваивается тому изъ министровъ — въ Англіи большею частью первому лорду казначейства, въ Бельгіи министру внутреннихъ дѣлъ или финансовъ, — который, воплощая въ себѣ основную политическую „идею" даннаго кабинета, въ свое

---

[23]) Первымъ предсѣдателемъ совѣта министровъ при третьей республикѣ былъ Тьеръ, которому предсѣдательствованіе въ совѣтѣ было поручено декретомъ Національнаго Собранія отъ 17 февраля 1871 года (см. выше, стр. 106). Послѣ принятія Собраніемъ такъ называемой „конституціи Ривз", Тьеръ декретомъ отъ 2 сентября того же года учредилъ должность вице-предсѣдателя совѣта, уполномоченнаго созывать совѣтъ министровъ и предсѣдательствовать въ немъ вмѣсто президента республики. Званіе вице-предсѣдателя совѣта носили послѣдовательно всѣ лица, стоявшія въ главѣ министерства,—Дюфоръ, де-Брольи, Сиссей и Бюффэ, вплоть до вступленія въ дѣйствіе новыхъ конституціонныхъ законовъ. Только 9 марта 1876 года декретомъ президента республики была учреждена должность предсѣдателя совѣта. Ближайшаго опредѣленія его правъ и функцій такъ и не послѣдовало. Обычное совмѣщеніе званія перваго министра съ портфелемъ министра внутреннихъ дѣлъ объясняется исключительною политическою важностью этого портфеля въ такомъ централизованномъ и бюрократическомъ государствѣ, какъ Франція. Впрочемъ, иногда и во Франціи министрами-президентами бывали министры финансовъ, иностранныхъ дѣлъ и юстиціи. См. Hervieu, Les ministres, p. 196, Esmein, Eléments, p.p. 514, 680, Moreau, Précis, p. 340.

время, по порученію короля, составилъ его [24]). Практически, конечно, функціи парламентарнаго премьера во многомъ аналогичны функціямъ министра-президента дуалистическаго государства, и обыкновенно онъ и безъ формальнаго предоставленія ему закономъ или декретомъ соотвѣтствующихъ полномочій фактически пользуется, какъ по отношенію къ кабинету въ цѣломъ, такъ и по отношенію къ отдѣльнымъ министрамъ, правами, необходимыми для обезпеченія дѣйствительнаго единства правительства [25]). Но это положеніе парламентарнаго премьера цѣликомъ зависитъ отъ того, во всѣхъ парламентарныхъ странахъ повторяю-

---

[24]) О первомъ министрѣ въ Бельгіи см. Errera, Traité, p. 212. Что касается Англіи, то званіе министра-президента, или предсѣдателя совѣта министровъ, такъ же неизвѣстно ея офиціальному праву, какъ и институтъ кабинета. Въ новѣйшее время титулъ „перваго министра“ встрѣчался нѣсколько разъ въ офиціальныхъ и придворныхъ документахъ, но это словоупотребленіе подвергалось критикѣ. Впрочемъ, нужно имѣть въ виду, что въ обиходѣ и въ языкѣ парламентскихъ преній оно давно уже пользуется безусловнымъ правомъ гражданства. Если первый министръ состоитъ членомъ палаты общинъ то, какъ показалъ опытъ XIX вѣка, онъ рѣшительно не имѣетъ возможности вѣдать еще и какое-нибудь спеціальное министерство. Поэтому онъ обыкновенно бываетъ „министромъ безъ портфеля“ со званіемъ перваго лорда казначейства. Первый министръ, засѣдающій въ палатѣ лордовъ, естественно пользуется въ этомъ отношеніи большею свободой. Но неудобство его положенія заключается въ томъ, что онъ вынужденъ поручать функціи лидера, то есть вождя правительственнаго большинства палаты общинъ, другому министру, который легко можетъ стать его соперникомъ по вліянію. Функціи лидера палаты общинъ на протяженіи XIX вѣка совмѣщались съ самыми разнообразными министерскими должностями. Но въ новѣйшее время и это совмѣстительство было признано неудобнымъ, и функціи лидера палаты вручались обыкновенно первому лорду казначейства. См. Todd-Walpole, Le gouvernement parlementaire, t. II, p.p. 161—166, Lowell, The government of England, v. I, p. 68, Sidney Low, The governance of England, p.p. 153—159, Gladstone, Gleanings of past years, p. 242.

[25]) Въ Италіи декретъ 25 августа 1876 года, на которомъ покоится организація совѣта министровъ, опредѣляетъ подробно и положеніе предсѣдателя совѣта.

щагося явленія, что главою кабинета является въ нихъ лицо, которое въ свое время по порученію короля или президента, приняло на себя его сформированіе и, выражаясь словами итальянскаго декрета 1876 года, по преимуществу „представляетъ“ его. Сущность роли парламентарнаго премьера, прежде всего, въ этомъ „представительствѣ“ кабинета, какъ носителя опредѣленной системы политики, въ персонифицированіи имъ этой политики. Давно уже замѣчено, что только парламентарному строю свойственна такая персонификація смѣняющихся политическихъ направленій вождями смѣняющихся вмѣстѣ съ ними министерствъ. Министерства Гладстона, или Дизраэли, или Пальмерстона, или Пиля, Комба, или Вальдека-Руссо, или Мелина, или Жюля Ферри, Малу или Рожье,—это все обозначенія, вполнѣ точно характеризующія соотвѣтствующіе періоды новѣйшій политической исторіи Англіи, Франціи или Бельгіи. Напрасно было бы искать такой же номенклатуры въ исторіи государствъ дуалистическихъ. Конечно, и въ примѣненіи къ нимъ говорятъ иногда о министерствахъ Гогенлоэ или Лутца, Бюлова или Бетманъ-Гольвега, но тутъ имѣются на лицо грани очень условныя и неясныя, и только тогда, когда на сцену выступаетъ такая мощная фигура, какъ Бисмаркъ, она, дѣйствительно, даетъ свое имя системѣ и даже эпохѣ. Напротивъ, парламентарный премьеръ, даже при относительно скромныхъ дарованіяхъ и заслугахъ, всегда типиченъ, всегда „нарицателенъ“ для извѣстнаго направленія политики. Премьеръ дуалистическаго государства есть все-таки только чиновникъ, первый, высшій среди другихъ чиновниковъ-министровъ, но все-таки чиновникъ, теряющійся рядомъ со своимъ „активнымъ“ и „независимымъ“ монархомъ. Премьеръ государства парламентарнаго не чуждъ элемента „представительства“. Хотя и не избираемый ни представительными собраніями, ни народомъ, онъ все же выдвигается на свой постъ путемъ нѣкоего сложнаго парламентскаго отбора, въ качествѣ наиболѣе пригоднаго для руководства опредѣленной, желательной большинству нижней палаты

политикой [26]). Министръ-президентъ независимаго монарха прусско-германскаго образца стоитъ рядомъ съ нимъ одинокій, вооруженный только своими талантами и бюрократическимъ опытомъ. Глава парламентарнаго кабинета имѣетъ всегда за собой коллективную силу того однороднаго или коалиціоннаго парламентскаго большинства, которое вознесло его къ власти. Отсюда своеобразно авторитетное положеніе его, отсюда и своеобразная окраска его отношеній къ главѣ государства, къ парламенту, къ кабинету въ цѣломъ и къ отдѣльнымъ министрамъ.

Политически солидарное, въ истинномъ и высшемъ значеніи слова, и объединенное руководствомъ своего главы парламентарное министерство въ случаѣ кризиса выходитъ въ отставку цѣликомъ, уступая мѣсто совершенно новой правительственной комбинаціи. Коллективный выходъ въ отставку парламентарныхъ министровъ и есть то, что заставляетъ многихъ видѣть въ коллективной „политической отвѣтственности“ министровъ специфическую особенность парламентаризма. Дѣйствительно, коллективная отставка кабинета, какъ носителя и проводника опредѣленной политической программы, вслѣдствіе выраженнаго нижней палатой желанія, чтобы эта программа была замѣнена другой, принадлежитъ къ числу нормальныхъ „вторичныхъ“ признаковъ парламентарнаго строя. Правда, хотя и рѣдко, случаи такихъ коллективныхъ отставокъ бывали и бываютъ въ условіяхъ дуализма, свидѣтельствуя обыкновенно о достиженіи—въ данномъ государствѣ вообще или въ частности въ данномъ составѣ правительства — высокой степени развитія и напряженія началъ политической со-

[26]) Ср. слова Асквита въ засѣданіи палаты общинъ 7 августа 1911 года: „На мою долю выпала, быть можетъ, единственная въ своемъ родѣ честь находиться въ близкихъ и довѣрительныхъ служебныхъ отношеніяхъ къ тремъ британскимъ монархамъ. Совѣсть говоритъ мнѣ, что, какъ бы многочисленны и тяжки ни были мои ошибки и прегрѣшенія, я всегда старался охранять достоинство и высокія прерогативы короны. Но я несу свое званіе не только по милости короны, но и по довѣрію народа. И я былъ бы виновенъ въ измѣнѣ, если бы въ рѣшительную минуту великой борьбы обманулъ это довѣріе“.

лидарности министерства, а чаще всего и о зрѣлости даннаго государства для перехода отъ дуализма къ парламентаризму. Какъ бы то ни было, можно считать безспорнымъ, что коллективная отставка министерства для парламентарнаго государства является общимъ правиломъ, тогда какъ для государства дуалистическаго это только рѣдкое исключеніе. Позволительно даже сказать, что дуализмъ не выноситъ, боится, избѣгаетъ коллективныхъ, „полныхъ“ министерскихъ кризисовъ, какъ бы усматривая въ нихъ нѣчто чуждое своей природѣ, нѣчто напоминающее о другихъ идущихъ ему на смѣну формахъ государственнаго устройства. Нерѣдко поэтому бываетъ, что если въ дуалистическомъ государствѣ обнаруживается необходимость полнаго или почти полнаго обновленія состава правительства, этотъ „кризисъ“ растягивается на довольно продолжительной срокъ, то есть сначала ограничиваются смѣной министра-президента, а потомъ уже понемногу производятъ другія личныя перемѣны и перемѣщенія въ составѣ правительства [27]). Напротивъ, хотя и въ парламентарныхъ странахъ случаются частичныя перемѣны въ составѣ правительства, вслѣдствіе ли постороннихъ парламентаризму обстоятельствъ, или вслѣдствіе такъ называемыхъ частичныхъ, неполныхъ министерскихъ кризисовъ, но нормою въ нихъ является все-таки выходъ въ отставку всѣхъ министровъ и назначеніе цѣликомъ новаго состава кабинета, такъ что даже фактъ участія одного или нѣсколькихъ членовъ вышедшаго въ отставку министерства въ новой правительственной комбинаціи разсматривается здѣсь иногда, какъ доказательство неправильнаго функціонированія парламентарной машины, а возведеніе такого участія въ систему—какъ признакъ разложенія парламентаризма [28]). При-

---

[27]) Такъ на протяженіи 1909—1910 гг. было ликвидировано „правительство“ князя Бюлова въ Германіи.

[28]) Такова была система „трансформизма“, которую въ 80-хъ годахъ прошлаго столѣтія практиковалъ въ Италіи Депретисъ. Потерпѣвъ пораженіе въ палатѣ, онъ не выходилъ въ отставку, а дѣлалъ „rimpasto“, то есть удалялъ изъ кабинета министровъ, заслужившихъ

чины этихъ ненормальныхъ въ условіяхъ парламентарнаго строя явленій всегда находятся въ непосредственной связи съ партійно-политической структурой каждаго даннаго государства. Въ странѣ съ классическими двумя партіями или сплоченными партійными коалиціями смѣна кабинета есть всегда и смѣна партій, партійныхъ программъ и политическихъ системъ. Въ такой странѣ перемѣна правительства есть всегда „чистая“, полная перемѣна, такъ какъ нельзя себѣ даже представить, за совершенно чрезвычайными, единичными исключеніями, возможности участія напримѣръ, члена либеральной партіи или коалиціи либеральныхъ группъ въ однородномъ или коалиціонномъ консервативномъ правительствѣ. Напротивъ въ странахъ съ партіями французско-итальянскаго образца, то есть при текучести, измѣнчивости и почти безпредѣльной дробимости ихъ, личная „преемственность“ въ составѣ двухъ и даже нѣсколькихъ смѣняющихъ другъ друга министерствъ встрѣчается часто, причемъ способность и готовность нѣкоторыхъ парламентскихъ дѣятелей къ участію въ различныхъ политическихъ комбинаціяхъ претерпѣваетъ и преодолѣваетъ здѣсь нерѣдко очень серьезныя испытанія. Въ такомъ положеніи находятся, напримѣръ, тѣ „не-политическіе“, „техническіе“, „спеціальные“ министры, которыхъ считаютъ полезнымъ удерживать возможно дольше во главѣ ихъ вѣдомствъ. Но въ такомъ же положеніи оказываются иногда и министры „политическіе“, министры-парламентаріи просто потому, что здѣсь министерство и его большинство почти всегда комбинируется изъ нѣсколькихъ мелкихъ фракцій и группъ, и этимъ группамъ и ихъ представителямъ часто, волей неволей, приходится итти въ комбинаціи разныхъ цвѣтовъ или, по крайней мѣрѣ, оттѣнковъ. Нетрудно также понять почему то, что въ этомъ вопросѣ считается умѣстнымъ и

особое неудовольствіе парламента, и замѣнялъ ихъ другими. Благодаря этому, онъ держался у власти непрерывно съ 1881 года до самой своей смерти въ 1887 году. За это время онъ стоялъ во главѣ, по крайней мѣрѣ, пяти различныхъ кабинетовъ. См. Лоуэлль, Правительства и политическія партіи, стр. 133.

естественнымъ въ условіяхъ дуализма, кажется страннымъ и неожиданнымъ въ системѣ парламентарнаго строя. Политика дуалистическаго министерства не есть его политика или политика болѣе или менѣе постоянно сотрудничающаго съ нимъ парламентскаго большинства,—это политика независимаго монарха, избирающаго себѣ въ министры угодныхъ ему исполнителей его намѣреній и плановъ, и мѣняющаго ихъ, какъ мѣняютъ вообще чиновниковъ, по своему усмотрѣнію и для пользы службы. Ему нуженъ именно штатъ хорошихъ исполнителей, и если онъ будетъ недоволенъ однимъ или нѣсколькими изъ нихъ, онъ замѣнитъ ихъ другими, болѣе подходящими. Политика парламентарнаго кабинета, будучи политикой поддерживающаго его парламентскаго большинства, есть въ то же время и его собственная политика. Каждое парламентское большинство, каждое парламентарное министерство и каждый парламентарный министръ нормально должны имѣть только одну программу и только одну политику, Если же одно и то же парламентское большинство или входящія въ его составъ группы или даже отдѣльные его представители оказываются способными имѣть и проводить нѣсколько программъ и политикъ, то очевидно, это дѣйствительно можетъ служить доказательствомъ тому, что въ государствахъ, въ которыхъ наблюдаются такія явленія, подъ покровомъ парламентарныхъ формъ скрыты не совсѣмъ здоровыя условія политической жизни.

Изъ сказаннаго уже само собою явствуетъ, въ какихъ случаяхъ нарушеніе парламентарнаго правила о коллективной смѣнѣ министровъ не является нарушеніемъ и основнаго начала парламентаризма. Прежде всего, какъ уже говорилось выше, нельзя ставить въ упрекъ парламентарнымъ странамъ то, что ихъ министры тоже люди, со своими „частными обстоятельствами“, что они тоже устаютъ, болѣютъ, разочаровываются въ своей дѣятельности и умираютъ. Если смерть или какое-либо другое изъ этихъ „внѣпарламентскихъ“ обстоятельствъ лишаетъ кабинетъ одного или нѣсколькихъ изъ его членовъ, то получается „внѣ

парламентскій“ частичный министерскій кризисъ, который можетъ разрѣшиться болѣе или менѣе благополучно для кабинета и его большинства, въ зависимости отъ роли и значенія ушедшаго министра, причемъ, очевидно, случай этотъ весьма осложняется, если изъ кабинета исчезаетъ его глава. Но частичный министерскій кризисъ возможенъ и съ парламентарнымъ характеромъ. Случается именно, что судьба какого-нибудь законопроекта или какое-нибудь голосованіе парламента особенно сильно задѣваютъ одного какого-либо министра, потому ли что голосованіе дѣйствительно направлено только противъ него и не касается всего правительства и его общей политики, или потому, что отношеніе у всего кабинета къ данному вотуму парламента опредѣляется иначе, чѣмъ у этого отдѣльнаго министра. Такіе частичные парламентскіе кризисы становятся въ развитомъ парламентарномъ строѣ все рѣже и рѣже, просто потому, что при чутко работающей и реагирующей на самые незначительные толчки парламентарной машинѣ частичный министерскій кризисъ почти всегда развивается въ общій. Частичный кризисъ внѣ-парламентскаго характера рѣдко влечетъ за собою полную смѣну министерства. Она слѣдуетъ за нимъ обыкновенно только тогда, когда онъ поражаетъ министра-президента или въ случаѣ, если онъ, утрачивая уже отчасти свой внѣ-парламентскій характеръ, объясняется возникновеніемъ въ средѣ кабинета серьезныхъ политическихъ разногласій и заканчивается „распаденіемъ“ или „разложеніемъ“ министерства. Напротивъ, частичный министерскій кризисъ, вызванный вотумомъ парламента, почти всегда оказывается гибельнымъ для всего кабинета, и это вполнѣ естественное явленіе тоже имѣетъ свои причины въ самыхъ первоосновахъ парламентаризма. Парламентскій кризисъ, поражающій только одного министра и остающійся „частичнымъ“, свидѣтельствуетъ во всякомъ случаѣ о недостаточной солидарности кабинета. Онъ мыслимъ, собственно говоря, только при одномъ изъ двухъ предположеній. Либо данный министръ стоялъ уже особнякомъ въ составѣ кабинета, и потому и отдѣляется отъ него со

своей особой политикой или частицей политики, достаточно, однако, важной лично для него и его вѣдомства, безъ большого вреда для дальнѣйшей жизни и дѣятельности министерства. Либо онъ дѣйствовалъ за одно съ кабинетомъ и кабинетъ было солидаренъ съ нимъ, но въ моментъ кризиса отошелъ отъ него, не поддержалъ его постановкой кабинетнаго вопроса, все равно по какимъ соображеніямъ, спасая ли свою жизнь и стремясь избавиться отъ лишняго груза, или признавая поводъ кризиса и самый кризисъ несерьезнымъ.

Въ государствѣ съ совершеннымъ парламентарнымъ механизмомъ такихъ явленій почти не бываетъ. Въ немъ полная солидарность министерства, объединеніе его дѣятельности однимъ авторитетнымъ главой и сплоченность министровъ во время кризисовъ, какъ три элемента и показателя парламентарности кабинета, естественно приходятъ къ самому своему чистому и полному выраженію.

---

3. Изъ сказаннаго явствуетъ, въ какой степени важнымъ моментомъ въ жизни парламентарнаго государства является моментъ смѣны кабинета. Въ условіяхъ дуалистическаго строя увольненіе и назначеніе министровъ, какъ отвѣтственныхъ совѣтниковъ главы государства, также часто получаетъ значеніе крупныхъ политическихъ событій. Тѣмъ болѣе это примѣнимо къ условіямъ строя парламентарнаго. Здѣсь въ моменты министерскихъ кризисовъ обнаруживается самая сокровенная сущность парламентаризма, вскрывается и испытывается работа самыхъ главныхъ частей его сложнаго аппарата. Обстоятельства каждаго даннаго министерскаго кризиса познаются, прежде всего, изъ вызываемыхъ имъ дебатовъ въ парламентѣ. Но самые эти дебаты возможны, очевидно, только при наличности отвѣтственныхъ министровъ, „покрывающихъ“ главу государства передъ палатами. Поэтому въ системѣ парламентаризма огромное значеніе имѣетъ вопросъ о томъ, кто именно принимаетъ на себя отвѣтственность за акты главы

государства, которыми увольняются и назначаются министры.

На первый взглядъ могло бы показаться, что вопросъ этотъ разрѣшается въ писанномъ правѣ совершенно безспорнымъ, никакихъ сомнѣній не допускающимъ образомъ. Конституціи всѣхъ современныхъ государствъ, съ дифференцированной министерской организаціей, неизмѣнно содержатъ въ себѣ двѣ статьи, изъ которыхъ одна предоставляетъ главѣ государства право назначенія и увольненія министровъ, а другая требуетъ для дѣйствительности каждаго акта главы государства скрѣпы министра, принимающаго на себя отвѣтственность за него. Изъ сопоставленія этихъ двухъ статей, какъ-будто, неопровержимо слѣдуетъ, что указы монарха или президента объ увольненіи или назначеніи министровъ, скрѣпляются какимъ-либо министромъ, тѣмъ самымъ и принимающимъ на себя отвѣтственность за нихъ, между прочимъ, и политическую отвѣтственность передъ народнымъ представительствомъ. Въ случаѣ частичнаго министерскаго кризиса, здѣсь, очевидно, не возникнетъ никакихъ недоразумѣній. Глава кабинета, все равно дуалистическаго или парламентарнаго, конечно, всегда дастъ свою скрѣпу указамъ, которые необходимы для формальнаго разрѣшенія такого кризиса. Иначе обстоитъ дѣло въ случаѣ свойственной парламентаризму полной смѣны правительства. Практически при нормальныхъ отношеніяхъ между главою государства и его министрами, дѣло ставится здѣсь такимъ образомъ, что выходящій въ отставку министръ-президетъ скрѣпляетъ указы, необходимые для назначенія главы вновь образуемаго кабинета министромъ какого-либо отдѣльнаго вѣдомства, а затѣмъ и предсѣдателемъ совѣта министровъ, послѣ чего уже новый премьеръ скрѣпляетъ указы объ увольненіи подавшихъ въ отставку министровъ и назначеніи ихъ преемниковъ. Но, если бы, наоборотъ, министерскій кризисъ вызвалъ острое разногласіе между главой государства и подлежащимъ увольненію въ отставку кабинетомъ, то здѣсь, дѣйствительно, могли бы возникнуть осложненія, не допускаю-

щія формально безупречнаго ихъ разрѣшенія. Именно, если бы никто изъ увольняемыхъ министровъ не согласился скрѣпить указы объ увольненіи прежняго и назначеніи новаго министерства, то вообще не оказалось бы лица, правомочнаго контрасигнировать соотвѣтствующія распоряженія главы государства и тѣмъ придать имъ законную форму и силу. Конституція второй французской республики устраняла самую возможность подобныхъ осложненій, требуя въ своей 67 статьѣ министерской скрѣпы для всѣхъ актовъ президента республики, кромѣ тѣхъ, которыми онъ назначаетъ и увольняетъ министровъ [29]). Греческая конституція въ ст. 30 предписываетъ, чтобы въ этомъ случаѣ соотвѣтствующее распоряженіе короля скрѣплялось „президентомъ новаго министерства послѣ того, какъ онъ назначенъ королемъ и принесъ требуемую присягу". Это разрѣшеніе вопроса нерѣдко встрѣчаетъ одобреніе и сочувствіе, и въ дѣйствительности, оно только санкціонируетъ порядокъ, который и въ другихъ странахъ считается въ такихъ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ неизбѣжнымъ и законнымъ [30]). Но нельзя не видѣть, что оно, во всякомъ случаѣ, покоится на сознательномъ санкціонированіи нѣкоторой конституціонной двусмысленности, такъ какъ здѣсь имѣется на-лицо несомнѣнное юридическое „зіяніе", покрыть которое иначе, какъ очевидно недостаточными конструкціями, невозможно [31]).

Если догма официальнаго права останавливается здѣсь передъ однимъ изъ тѣхъ „пробѣловъ" въ законодательствѣ, необходимость считаться съ которыми все больше подрываетъ догматъ о „законченности" положительно-правовыхъ системъ, то теорія и практика парламентаризма, съ своей стороны, разрѣшаютъ эту проблему чрезвычайно

---

[29]) См. Duguit et Monnier, Les constitutions et les principales lois de la France.

[30]) Hervieu, Les ministres, p. 681, Esmein, Eléments, p. 686, n. 1.

[31]) Исчерпывающія въ этомъ смыслѣ замѣчанія см. у H. v. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, S.S. 338—341.

опредѣленно и категорично. Парламентарный строй признаетъ всегда коллективно отвѣтственнымъ за увольненіе прежняго и назначеніе новаго министерства именно это новое министерство [32]). Этому господствующему парламентарному ученію приходится, конечно, тоже считаться съ возраженіями, но уже не формально-юридическаго, а отвлеченно-теоретическаго порядка. Отъ Бенжамэна Констана, какъ перваго теоретика современнаго парламентаризма, трактовавшаго его, однако,—это всегда очень полезно имѣть въ виду,—въ то время, когда и въ Англіи парламентарный строй не достигъ еще полнаго своего развитія, черезъ нѣсколькихъ его единомышленниковъ и послѣдователей пошло ученіе о различіи, существующемъ якобы между двумя категоріями актовъ главы государства, изъ которыхъ одна составляетъ сферу такъ называемой его „прерогативы“ или „свободной“ правительственной дѣятельности, а другая—область подзаконнаго управленія, „администраціи“ въ собственномъ смыслѣ слова. Относя къ первой категоріи такіе акты главы государства, какъ тѣ, которыми онъ осуществляетъ свои полномочія по командованію войсками, созыву и роспуску парламента, дарованію помилованія и смягченію приговоровъ и, наконецъ, назначенію и увольненію министровъ, это ученіе требуетъ для данной сферы актовъ „свободной и безотвѣтственной дѣятельности“ главы государства, между прочимъ, и свободы его отъ соучастія въ нихъ министровъ, по крайней мѣрѣ, на тѣхъ основаніяхъ, на какихъ они соучаствуютъ въ другихъ его актахъ [33]). Именно, говоря словами одного изъ рѣдкихъ современныхъ представителей этого ученія, оно утверждаетъ, что „всѣ акты, совершаемые въ этой области, суть акты монарха, и ничьему контролю не подлежатъ“. „Министръ, контрасигнируя эти акты, не беретъ за нихъ отвѣтствен-

---

[32]) Todd-Walpole, Le gouvernement parlementaire, t. II, p. 175, Lowell, The gouvernement of England, v. I, p. 36, Esmein, Eléments p, 685, n. 5.

[33]) Benjamin Constant, Principes de politique (Cours de politique constitutionnelle, édition Laboulaye, t. I), p.p. 12—29.

ности передъ парламентомъ. Скрѣпа министромъ этихъ актовъ удостовѣряетъ лишь ихъ подлинность и ихъ формальную закономѣрность, то есть ручается за то, что этотъ актъ есть, дѣйствительно, актъ монарха и что онъ состоялся при соблюденіи требуемыхъ закономъ формъ“ [34]). Нетрудно, конечно, показать, что ученіе это опоры въ положительномъ правѣ не имѣетъ. Оно построено цѣликомъ на расчлененіи единаго по своей юридической природѣ института министерской контрасигнатуры въ коституціонномъ государствѣ на два неравныхъ и неравноцѣнныхъ института, изъ которыхъ одинъ совершенно уподобляется институту министерской скрѣпы въ государствѣ абсолютномъ, гдѣ, при отсутствіи конституціонныхъ началъ министерской отвѣтственности, скрѣпа, дѣйствительно, можетъ имѣть только значеніе удостовѣренія идентичности и формальной правильности даннаго акта монарха. Конституціонному правопорядку чуждо такое ослабленное, ограниченное понятіе контрасигнатуры [35]). Конституціонный правопорядокъ, напротивъ, прежде всего и покоится на юридическомъ принципѣ невозможности для безотвѣтственнаго главы государства совершить какой бы то ни было правительственный актъ безъ находящаго свое внѣшнее выраженіе въ контрасигнатурѣ обязательнаго соучастія отвѣтственнаго министра. Сторонники ученія о свободной „прерогативѣ“ главы государства думаютъ, что, создавая свои двѣ категоріи его актовъ и двѣ разновидности контрасигнатуры, они конструируютъ дѣйствительную нѣкую сферу совершенно „свободной и безотвѣтственной“, ничѣмъ не стѣсненной, недоступной для контроля парламента дѣятельности главы государства. Но они упускаютъ при этомъ изъ виду, что начала безотвѣтственности главы государства и отвѣтственности министровъ суть, въ системѣ консти-

---

[34]) А. С. Алексѣевъ, Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства, стр. 48.

[35]) Въ русской литературѣ см. особенно А. А. Алексѣевъ, Министерская власть въ конституціонномъ государствѣ 52, 163. Тамъ же дальнѣйшія литературныя указанія.

туціоннаго строя, начала координированныя и что, съ другой стороны, ограниченіе контроля парламента надъ дѣятельностью правительства предѣлами какой-либо одной только категоріи правительственныхъ актовъ вообще неосуществимо. Такимъ образомъ, если бы практика современнаго представительнаго и, въ особенности, парламентарнаго строя дѣйствительно стала вдохновляться этимъ ученіемъ, то въ результатѣ получилось бы нѣчто какъ разъ для его сторонниковъ, вѣроятно, менѣе всего желательное. Получилось бы не утвержденіе начала безотвѣтственности главы государства, а величайшее его колебаніе. Получилось бы не обезпеченіе главѣ государства сферы дѣятельности, свободной отъ вмѣшательства парламента, а созданіе всѣхъ условій для того, чтобы именно въ этой сферѣ парламентъ и глава государства оказались лицомъ къ лицу, въ непосредственныхъ отношеніяхъ, со всѣми сопутствующими имъ возможностями столкновеній и конфликтовъ.

Исторія парламентаризма разныхъ странъ знаетъ случаи такихъ министерскихъ кризисовъ, когда министры, отказываясь принять на себя отвѣтственность за направленныя къ смѣнѣ кабинета распоряженія главы государства, относили ихъ къ категоріи свободныхъ актовъ его „прерогативы“. Анализъ ихъ и показываетъ, что такія попытки министровъ уклониться отъ несенія отвѣтственности за увольненіе ихъ предшественниковъ всегда неизбѣжно приводили къ послѣдствіямъ, рѣзко противорѣчащимъ кореннымъ началамъ не только парламентарнаго строя, но и всякаго конституціонализма вообще.

Такъ, въ 1871 году въ Бельгіи „по свободной“ иниціативѣ короля министерство д'Анетана было уволено и замѣнено кабинетомъ де-Тэ—Малу. 1 декабря д'Анетанъ сообщилъ палатѣ представителей, что, согласно желанію короля, министры вручили свои портфели его величеству. Министръ-президентъ просилъ поэтому палату прервать на нѣкоторое время свои засѣданія [36]).

[36]) Annales parlementaires de Belgique, session 1871—1872, Chambre des représentants, p. 105

Это сообщеніе вызвало реплику Фрэръ-Орбана, указавшаго, что министръ иностранныхъ дѣлъ неправильно сдѣлалъ свое сообщеніе палатѣ. По словамъ либеральнаго лидера, министръ, вопреки самымъ элементарнымъ принципамъ парламентарнаго строя и въ нарушеніе конституціи, „раскрылъ“ корону. Онъ имѣлъ бы право говорить такимъ образомъ только послѣ сформированія новаго кабинета, или неудачи сформированія его. Тогда имѣлись бы на-лицо министры, новые или старые, готовые принять на себя отвѣтственность за дѣлаемыя ими палатѣ сообщенія. Теперь же министерство „раскрыло“ короля и, „раскрывъ“ его, сдѣлало возможной критику его дѣйствій [37]).

12 декабря выступилъ въ палатѣ съ декларацією глава новаго министерства де-Тэ. По вопросу объ условіяхъ, при которыхъ онъ былъ призванъ къ власти, первый министръ высказался кратко, но опредѣленно. Въ моментъ, когда король поручилъ ему составленіе новаго кабинета, выходъ въ отставку предыдущаго кабинета былъ „совершившимся фактомъ“. Онъ не затруднился поэтому принять порученіе монарха. Съ точки зрѣнія конституціонныхъ принциповъ, сформированіе его министерства вполнѣ законно.

Министръ юстиціи кабинета д'Анетана Корнэсъ далъ болѣе подробныя объясненія о ходѣ кризиса. Упомянувъ, что отставки министерства, заявившаго, что оно не удалится передъ мятежемъ, требовали на улицахъ, бывшій министръ юстиціи продолжалъ:

— 27 ноября его величество сообщилъ кабинету, что ему кажется желательной смѣна министра внутреннихъ дѣлъ. Министры подвергли вопросъ обсужденію, и пришли къ единогласному выводу, что всякая перемѣна въ составѣ кабинета до полнаго подавленія безпорядковъ была бы актомъ слабости. 27 ноября король сообщилъ кабинету, что въ виду серьезности положенія, онъ считаетъ необходимымъ посовѣтываться съ нѣкоторыми членами парламентской правой. При дальнѣйшихъ бесѣ-

[37]) Annales parlementaires, ibidem, p. 109

дахъ короля съ министрами, выяснилось, что его величеству было угодно, чтобы кабинетъ добровольно подалъ въ отставку. Мы почтительно отвѣтили его величеству, что, поддерживаемые парламентскимъ большинствомъ, считаемъ своей обязанностью оставаться на посту, но что, если король потребуетъ у насъ наши портфели, мы немедленно вручимъ ихъ ему. 1 декабря король сообщилъ намъ, что отставка кабинета необходима. Мы преклонились передъ формально выраженной волей короны и во исполненіе желанія короля извѣстили палату о своей отставкѣ [38]).

Эти объясненія побудили Фрэръ-Орбана вновь поднять вопросъ о томъ, кто же отвѣтственъ за увольненіе предыдущаго кабинета.

— Не можетъ быть,—говорилъ онъ,—акта короны, акта королевской прерогативы безъ совѣта отвѣтственнаго министра. Такова единственно правильная конституціонная доктрина. Вы говорите о „совершившемся“ фактѣ, какъ о фактѣ, который не касается новыхъ министровъ, именно потому, что для нихъ это былъ фактъ уже совершившійся. Но, съ другой стороны, и старые министры слагаютъ съ себя отвѣтственность, и я не понимаю, кто же, наконецъ, принимаетъ ее.

Фрэръ-Орбану отвѣчалъ новый министръ финансовъ Малу. По его мнѣнію назначеніе новаго кабинета представляетъ собою вмѣстѣ съ увольненіемъ предыдущаго одинъ единый актъ.

— За этотъ единый актъ, разумѣется, новое министерство отвѣтственно передъ палатой, но отвѣтственность его носитъ строго конституціонный характеръ. У него нельзя требовать отчета въ томъ, какъ оно по совѣсти относится къ этому акту; у него нельзя спрашивать, одобряетъ ли оно его, желало ли оно его. Въ самомъ дѣлѣ, если бы въ прошломъ году почтеннаго Фрэръ-Орбана спросили, съ какими чувствами скрѣпилъ онъ актъ, которымъ были призваны къ власти его политическіе противники, онъ имѣлъ бы право отвѣтить: я контрасигнировалъ этотъ актъ потому, что король воспользовался своей прерогативой и политическое положеніе требовало образованія именно этого кабинета; но, какъ человѣкъ и гражданинъ, я глубоко скорблю о томъ, что вынужденъ скрѣпить своею подписью при-

[38]) Annales parlementaires, ibidem, p. 115.

званіе къ власти нашихъ политическихъ противниковъ... Я повторяю, мы приняли на себя конституціонную отвѣтственность за сформированіе нашего кабинета, и это все, чего отъ насъ можно требовать [39]).

Съ этими дебатами поучительно сопоставить другіе, имѣвшіе мѣсто также въ Бельгіи въ 1884 году и по совершенно аналогичному поводу. На этотъ разъ палата представителей, собравшись въ ноябрѣ на очередную сессію, встрѣтилась съ кабинетомъ Бернара, ведшимъ свое происхожденіе опять таки отъ „свободнаго“ акта королевской прерогативы. Основываясь на результатахъ коммунальныхъ выборовъ 1884 года, Леопольдъ II счелъ нужнымъ ослабить крайнюю клерикальную окраску кабинета и, потребовавъ отставки министровъ юстиціи и внутреннихъ дѣлъ, предложилъ первому министру и министру финансовъ Малу преобразовать министерство на этихъ основаніяхъ. Малу, однако, объявилъ себя солидарнымъ съ двумя своими ближайшими сотрудниками и вмѣстѣ съ ними подалъ въ отставку, послѣ чего составленіе новаго кабинета и было поручено министру земледѣлія, промышленности и общественныхъ работъ Бернару.

Отвѣчая 18 ноября на запросъ Фрэръ-Орбана, Бернаръ объяснилъ, что онъ принялъ на себя сформированіе кабинета по желанію парламентской правой. Онъ скрѣпилъ указы объ отставкѣ трехъ министровъ и принимаетъ на себя конституціонную отвѣтственность за нихъ. Но, очевидно, что тѣмъ самымъ онъ отнюдь не выразилъ своего мнѣнія объ актѣ, который совершенъ королемъ, въ силу его прерогативы. Король имѣетъ неограниченное право назначать и увольнять своихъ министровъ и именно путемъ пользованія этимъ правомъ онъ вліяетъ на ходъ государственныхъ дѣлъ. Скрѣпа отвѣтственнаго министра имѣетъ въ этихъ случаяхъ единственно значеніе свидѣтельства правильности акта свободной прерогативы короля [40]),

[39]) Annales parlementaires, ibidem, p.p 122—123.

[40]) Annales parlementaires de Belgique, session 1884—1885, Chambre des représentants, p.p. 9—10.

На другой день, 19-го, Фрэръ-Орбанъ заклеймилъ въ этихъ объясненіяхъ „отказъ главы кабинета защищать актъ короля, который онъ, въ качествѣ министра, контрасигнировалъ". По буквѣ конституціи ни одинъ актъ короля не дѣйствителенъ, если онъ не скрѣпленъ отвѣтственнымъ министромъ, и, однако, г. Бернаръ говоритъ: актъ короля меня не касается, я не одобряю, я—констатирую его. Такимъ образомъ, католической партіи данъ лозунгъ. Король преданъ суду общественнаго мнѣнія. Пилатъ умылъ руки. Невозможно представить себѣ со стороны министра поведеніе болѣе низкое, болѣе жалкое, болѣе анти-конституціонное [41]).

26 ноября пренія по запросу Фреръ-Орбана еще продолжались, и въ этотъ день Бернаръ, поддерживая свои первоначальныя объясненія, говорилъ:

— Съ конституціонной точки зрѣнія, право короля назначать и увольнять министровъ безспорно, и именно потому, что это важное право ему предоставлено, конституція признаетъ актъ назначенія или увольненія министра актомъ личнаго усмотрѣнія и личной воли короля.

Фрэръ-Орбанъ. Ни въ какомъ случаѣ!

Бернаръ... Я не могу согласиться съ теоріей, которая сводитъ роль короля къ роли настоящаго автомата... Напримѣръ, если мы предположимъ, что король въ данномъ случаѣ вмѣсто того, чтобы остановиться на той комбинаціи, которую онъ на этотъ разъ предпочелъ, поручилъ бы образованіе министерства почтенному Бара, позвольте спросить васъ, что могъ бы тогда сдѣлать г. Малу?...

Малу. Онъ могъ бы не контрасигнировать.

Бернаръ (продолжая)... могъ ли бы онъ отказать въ контрасигнатурѣ?

Ролэнъ-Жакмэнъ. Разумѣется, онъ самъ вамъ это говоритъ [42]).

Малу затѣмъ самъ подробнѣе развилъ свой взглядъ на этотъ вопросъ.

— Если въ самомъ дѣлѣ предположить,—говорилъ онъ,—что при существующемъ политическомъ положеніи, король, вмѣсто того,

[41]) Annales parlementaires, ibidem, p. 17.

[42]) Annales parlementaires, ibidem, p. 85.

чтобы поручить образованіе кабинета почтенному Бернару, рѣшилъ бы призвать къ власти лѣвую, былъ ли бы я обязанъ дать свою скрѣпу? Очевидно, нѣтъ. Я имѣлъ бы право сказать: я не принимаю на себя отвѣтственности, то, что совершается не соотвѣтствуетъ, по моему, политическому положенію, врученіе власти лѣвой было бы неправильно и не конституціонно. Объ этомъ много спорили. Но я имѣлъ бы полное право отказаться принять на себя отвѣтственность за актъ, который противорѣчилъ бы самымъ основнымъ началамъ представительнаго строя [43]).

Нетрудно видѣть, что въ этомъ спорѣ всѣ преимущества послѣдовательности и опредѣленности были на сторонѣ Фрэръ-Орбана, отстаивавшаго простую и ясную доктрину, признанную непререкаемо во всѣхъ парламентарныхъ странахъ, тогда какъ соображенія де-Тэ, Бернара и Малу страдаютъ значительною сбивчивостью и противорѣчивостью. Причинъ тому надо искать не только въ томъ, что у этихъ политическихъ дѣятелей въ условіяхъ, въ которыя они были поставлены въ 1871 и 1884 году, мотивы политическаго разсчета переплетались съ ихъ конституціонными воззрѣніями. Дѣло еще и въ неясности ихъ основныхъ конституціонныхъ предпосылокъ. Въ 1871 году рѣчь шла объ отвѣственности кабинета де-Тэ за увольненіе кабинета д'Анетана, и въ 1884 объ отвѣтственности кабинета Бернара за аналогичный актъ „свободной" прерогативы короля. Въ томъ и въ другомъ случаѣ не было рѣчи объ отвѣтственности д'Анетана или Малу за ихъ увольненіе и за назначеніе имъ тѣхъ или иныхъ преемниковъ, совершенно такъ же, какъ и въ предположенномъ Бернаромъ и Малу случаѣ призванія въ 1884 году къ власти одного изъ лидеровъ лѣвой, Бара, рѣчь шла бы отнюдь не объ отвѣтственности Малу, а объ отвѣтственности самого Бара. Если сдѣлать въ разсужденіяхъ Малу соотвѣтствующія этому поправки, то они получатъ видъ, весьма мало отличающійся отъ доктрины Фрэръ-Орбана и вполнѣ пріемлемый съ точки зрѣнія теоріи и практики парламентаризма. Малу признавалъ, что актъ передачи власти той или дру-

[43]) Annales parlementaires, ibidem, p. 87.

гой политической комбинаціи долженъ „соотвѣтствовать данному политическому положенію“, долженъ быть „правиленъ и конституціоненъ“. Формально, „въ конституціонномъ смыслѣ слова“, принимаетъ на себя отвѣтственность за него одинъ изъ уходящихъ въ отставку министровъ, тотъ, который согласится скрѣпить первый изъ необходимыхъ для формальнаго завершенія министерскаго кризиса актовъ главы государства и который, конечно, правильно откажетъ въ скрѣпѣ, если усмотритъ въ этомъ актѣ нѣчто „неконституціонное“. Малу и Бернаръ характеризовали эту, до извѣстной степени, ограниченную отвѣственность уходящаго министра за назначеніе ему въ преемники его политическихъ противниковъ, какъ „только конституціонную“. Опять таки достаточно разложить этотъ многозначущій терминъ на его элементы, чтобы внести въ споръ ясность и простоту. Изъ различныхъ видовъ министерской отвѣтственности только уголовная и гражданская отвѣтственность примѣнима къ министру, вышедшему въ отставку и переставшему быть министромъ. Политическая его отвѣтственность передъ палатами есть уже нѣчто лишенное цѣли и смысла, нѣчто логически несостоятельное. Политическая отвѣтственность, въ смыслѣ обязанности нести передъ народнымъ представительствомъ отвѣтъ за дѣйствія правительства, лежитъ всегда на министрахъ, находящихся у власти, то есть, послѣ министерскаго кризиса, на министрахъ, назначенныхъ на мѣсто уволенныхъ въ отставку. Относительно этихъ новыхъ министровъ, конечно, не приходится сомнѣваться въ томъ, что, скрѣпляя соотвѣтствующіе указы главы государства, они выражаютъ и опредѣленное свое отношеніе къ нимъ, что они „желаютъ“, что они „одобряютъ“ ихъ.

Въ этомъ послѣднемъ обстоятельствѣ секретъ и ключъ къ пониманію всей конструкціи политической отвѣственности за разрѣшеніе министерскихъ кризисовъ въ системѣ парламентаризма. Изъ опредѣленія сущности того вліянія которое парламентъ оказываетъ на смѣну парламентарныхъ кабинетовъ, явствуютъ, что вліяніе это сказывается

въ актахъ, по природѣ своей двуединыхъ. Вотумами, вызывающими министерскіе кризисы, парламентъ указываетъ—обыкновенно прямо и опредѣленно,—какой политики онъ не желаетъ, и,—обыкновенно косвенно и осторожно,—какая политика ему угодна. Новое министерство всегда является носителемъ этой двуединой воли. Принимая на себя проведеніе желательной большинству парламента политики, оно, очевидно, признаетъ необходимость предварительнаго прекращенія политики, парламенту неугодной. Оно же и отвѣтственно за акты, направленные къ ея дѣйствительному прекращенію [44]).

---

[44]) Этимъ и объясняется образъ дѣйствій Роберта Пиля при образованіи его министерства въ 1834 году. Пиль былъ въ отсутствіи, когда король Вильгельмъ уволилъ министерство Мельбурна и по совѣту Веллингтона рѣшилъ призвать къ власти Пиля. Вернувшись въ Англію и принявъ предложеніе короля, Пиль заявилъ, что онъ, конечно, беретъ на себя отвѣтственность за увольненіе министровъ-виговъ и вообще за всѣ совершенныя безъ его вѣдома дѣйствія по сформированію новаго правительства. См. Todd-Walpole, Le gouvernement parlementaire, t, I, p. 115.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ.

Глава парламентарнаго государства.

1. Своеобразное положеніе главы государства въ системѣ парламентарнаго строя естественно также сказывается прежде всего въ моменты министерскихъ кризисовъ, въ условіяхъ, въ которыхъ онъ составляетъ новое министерство. Условія эти болѣе или менѣе общеизвѣстны Когда свергнуто парламентарное министерство, когда, какъ говорятъ „открытъ“ министерскій кризисъ, тогда глава парламентарнаго государства начинаетъ свои совѣщанія и переговоры, ближайшимъ результатомъ которыхъ является порученіе какому-либо видному политическому дѣятелю миссіи образованія кабинета. Первое лицо, получившее порученіе составить кабинетъ, не есть еще непременно то лицо, которое его въ дѣйствительности составитъ и станетъ во главѣ его. Въ зависимости отъ особенностей политической жизни страны вообще и даннаго политическаго момента въ частности, случается, что, не выполнивъ возложеннаго на него порученія, это лицо возвращаетъ данныя ему полномочія главѣ государства, и тогда вновь начинаются переговоры и совѣщанія, и тогда говорятъ о „затяжномъ“, „сложномъ“, „трудномъ“ министерскомъ кризисѣ.

Уже при самомъ поверхностномъ обзорѣ дѣятельности главы парламентарнаго государства по ликвидаціи мини-

стерскаго кризиса, бросаются въ глаза нѣкоторыя ея характерныя особенности, существенно отличающія ее отъ аналогичной дѣятельности главы государства дуалистическаго. Согласно тому, что было только что сказано объ отличительныхъ чертахъ парламентарнаго министерства, глава парламентарнаго государства стоитъ обыкновенно передъ задачей образованія цѣликомъ новаго правительства, министерства, кабинета, тогда какъ глава государства дуалистическаго бываетъ, по общему правилу, озабоченъ только частичными перемѣнами въ составѣ своего правительства. Но еще болѣе существенно для правильнаго пониманія выпадающей на долю парламентарнаго монарха или президента парламентарной республики при образованіи министерства функціи, принять во вниманіе, съ кѣмъ, о чемъ и въ какихъ цѣляхъ ведетъ онъ эти предварительные переговоры и совѣщанія. Было бы странно думать, чтобы въ дуалистическомъ государствѣ перемѣны въ составѣ правительства происходили необыкновенно просто, скоро и рѣшительно. Напротивъ, и въ немъ, конечно, бываютъ „трудные“ и „затяжные“ кризисы, и въ немъ назначенію новыхъ министровъ нерѣдко предшествуютъ болѣе или менѣе сложные маневры, споры, соглашенія и интриги. Но въ томъ-то и сказывается коренное различіе между дуализмомъ и парламентаризмомъ, что въ каждой изъ этихъ политическихъ системъ эти подготовительные къ образованію кабинета маневры имѣютъ своеобразный характеръ и своеобразную оріентировку. Обычай большинства парламентарныхъ государствъ требуетъ, чтобы глава исполнительной власти, приступая къ разрѣшенію министерскаго кризиса, прежде всего, приглашалъ для совѣщанія предсѣдателей палатъ [1]). Передъ этимъ онъ выслушиваетъ при самой

[1]) Во Франціи этотъ обычай, повидимому, установился со временъ Макъ-Магона, который въ 1876 году по выходѣ въ отставку кабинета Дюфора впервые пригласилъ для совѣщанія предсѣдателей сената и палаты депутатовъ, герцога д'Одиффрэ-Паскье и Жюля Грэви. Hanotaux, Histoire de la France contemporaine, t. III, p. 641. Для

подачѣ прошенія объ отставкѣ уходящаго министра-президента, который нерѣдко прямо совѣтуетъ ему поручить образованіе новаго кабинета тому или иному лицу, но совѣтъ котораго въ виду того обстоятельства, что политическая отвѣтственность за разрѣшеніе кризиса будетъ лежать уже не на немъ, а на новыхъ министрахъ, имѣетъ лишь условное значеніе [2]). Во всякомъ случаѣ, очевидно, для чего предпринимаются эти, такъ сказать, обязательныя совѣщанія. Бесѣдуя со свергнутымъ парламентомъ премьеромъ и съ авторитетнѣйшимъ представителемъ каждой изъ палатъ, глава парламентарнаго государства преслѣдуетъ цѣль возможно полнѣе освѣдомиться о политическомъ положеніи, возможно лучше уяснить себѣ причины, вызвавшія

Италіи см. Mancini-Galeotti, Norme ed usi, p. 643. Къ Англіи въ виду указанныхъ уже особенностей положенія спикера палаты общинъ, этотъ обычай непримѣнимъ.

[2]) Супругъ королевы Викторіи, принцъ Альбертъ, въ меморандумѣ отъ 18 декабря 1852 года разсказываетъ о происходившей въ его присутствіи аудіенціи лорда Дерби у королевы. Сообщивъ, что онъ вынужденъ подать въ отставку, Дерби замѣтилъ, что не совѣтовалъ бы королевѣ обращаться къ лорду Эбердину. — „Здѣсь, продолжаетъ принцъ, я прервалъ лорда Дерби и сказалъ, что съ конституціонной точки зрѣнія онъ уже не можетъ давать совѣты королевѣ и нести отвѣтственность за нихъ и что, слѣдовательно, никто и не станетъ возлагать на него отвѣтственность за выборъ новаго министра; королева же, съ своей стороны, уже рѣшила пригласить одновременно лорда Лэнсдоуна и лорда Эбердина. Лордъ Дерби сказалъ, что это очень хорошо, и добавилъ, что онъ, конечно, знаетъ, что королева дѣйствуетъ въ этомъ случаѣ подъ личною своею отвѣтственностью, но что такъ обыкновенно говорится,—„лордъ Джонъ далъ королевѣ совѣтъ пригласить лорда Дерби и т. п.“. The Letters of Queen Victoria, a selection from Her Majesty's Correspondence betwen the years 1837 and 1861, v. II, p. 502. Поскольку принцъ Альбертъ хотѣлъ здѣсь сказать, что за образованіе кабинета Эбердина несъ бы отвѣтственность Эбердинъ, а не Дерби онъ, конечно, правъ. Но отрицать всякое значеніе за такими „прощальными“ совѣтами уходящихъ въ отставку министровъ неправильно. Они нерѣдко очень помогаютъ дальнѣйшей оріентировкѣ главѣ государства, и инцидентъ, имѣвшій мѣсто въ Англіи въ 1880 г. (см. ниже стр. 292), показываетъ, что иногда монархи охотно слѣдуютъ имъ.

кризисъ, возможно точнѣе учесть соотношеніе и группировку большинства и меньшинства. Если, напримѣръ, въ историческихъ изслѣдованіяхъ, въ мемуарахъ и запискахъ и, теперь, въ газетныхъ сообщеніяхъ и телеграммахъ встрѣчаются указанія на то, что такой-то президентъ палаты или такой-то подавшій въ отставку министръ-президентъ указали главѣ государства, что министерскій кризисъ носитъ чисто личный характеръ, что большинство и меньшинство парламента остались прежнія и что новый кабинетъ долженъ продожать политику стараго, или наоборотъ, что произошла полная перегруппировка партій и что, слѣдовательно, составителя и руководителя новаго министерства нужно искать въ рядахъ вчерашней оппозиціи, то ясно само собой, о чемъ по преимуществу въ этихъ совѣщаніяхъ говорится и для чего они предпринимаются. Они являются первыми этапами поисковъ новаго большинства и премьера, отвѣчающаго этому большинству кабинета. Конституціи всѣхъ современныхъ представительныхъ государствъ общимъ образомъ предоставляютъ монарху или президенту право назначенія министровъ. Парламентарная система ставитъ главѣ государства въ пользованіи этимъ „абсолютнымъ“ правомъ извѣстныя ограниченія. Парламентарное министерство должно быть образовано изъ лицъ, готовыхъ и способныхъ вести политику, угодную большинству нижней палаты. Поэтому и избирая перваго министра новаго кабинета, глава государства стремится найти въ немъ лицо, способное и готовое взять на себя руководительство такимъ министерствомъ. По выраженію одного итальянскаго писателя выборъ перваго министра является совмѣстнымъ актомъ двухъ воль—воли короля и воли парламента [3]). Поручая кому-либо составленіе кабинета, глава парламентарнаго государства дѣйствительно принимаетъ прежде всего во вниманіе болѣе или менѣе прямо или косвенно выраженную парламентомъ волю относительно желательной ему правительственной политики.

---

[3]) Maiorana, Del Parlamentarismo, p. 359.

Формула—глава парламентарнаго государства поручаетъ составленіе новаго кабинета лицу, по собраннымъ имъ свѣдѣніямъ, готовому и способному образовать правительство, пользующееся довѣріемъ большинства нижней палаты—есть, конечно, формула очень общая. Но, съ одной стороны, она и достаточна для характеристики основного направленія дѣятельности главы парламентарнаго государства по разрѣшенію министерскихъ кризисовъ, а съ другой, дальнѣйшее суженіе и конкретизированіе ея подвергало бы уже опасности ея правильность по отношенію къ парламентаризму разныхъ странъ и разныхъ эпохъ развитія. Эта формула, подобно большинству обобщеній сравнительнаго государствовѣдѣнія, даетъ только нѣкую схему, въ которую политическая жизнь каждаго отдѣльнаго государства вкладываетъ свое особенное содержаніе. Исчерпать всѣ элементы этого содержанія и всѣ ихъ возможныя комбинаціи совершенно немыслимо, и даже объ извѣстныхъ типахъ этихъ комбинацій, объ англійскомъ, французскомъ или бельгійскомъ типѣ приходится говорить съ большою осторожностью, такъ какъ каждый изъ нихъ, въ свою очередь, неустойчивъ. Съ полною достовѣрностью можно установить здѣсь только слѣдующіе два пункта. Въ Англіи всегда и обязательно, въ парламентарныхъ странахъ континента, за единичными исключеніями, глава государства будетъ искать своего перваго министра среди членовъ одной изъ палатъ. Во всѣхъ современныхъ государствахъ, опять таки, за исключеніемъ рѣдкихъ случаевъ образованія „дѣловыхъ“, „внѣ-партійныхъ“ кабинетовъ, онъ будетъ искать его среди виднѣйшихъ представителей партійныхъ организацій, такъ называемыхъ „лидеровъ“, или вожаковъ партій. Въ виду преобладанія, въ условіяхъ парламентаризма, въ высшемъ центральномъ управленіи интереса политическаго надъ интересомъ административнымъ, къ министерскимъ постамъ въ парламентарномъ государствѣ ведетъ по общему правилу не бюрократическая, а парламентская карьера. Въ то же время программная, принципіальная политика есть въ современномъ государствѣ всегда

и неизбѣжно политика партіная, партійно въ немъ поэтому и парламентское большинство и, слѣдовательно, въ партійныхъ же кругахъ приходится въ немъ и брать кандидата въ министры-президенты формируемаго кабинета. Внѣ этихъ двухъ безспорныхъ для всѣхъ современныхъ парламентарныхъ государствъ положеній, прочія условія нахожденія главы правительства главою государства до крайности измѣнчивы не только отъ страны къ странѣ, но и для каждой отдѣльной страны отъ одной исторической эпохи къ другой, и сообразно съ этимъ мѣра дѣйствительной „свободы“ парламентарнаго монарха или президента парламентарной республики въ этой первой стадіи сформированія парламентарнаго кабинета есть тоже величина чрезвычайно колеблющаяся. Теорія парламентаризма можетъ дать только самыя общія указанія для наблюденія и учета этихъ ея колебаній.

Среди условій, дающихъ главѣ государства возможность въ большей или меньшей степени проявлять свою личную инициативу или удовлетворять свои личные вкусы и убѣжденія при сформированіи кабинета вообще и выборѣ новаго премьера въ частности, надо вообще различать двѣ основныхъ категоріи. Къ первой относятся условія, такъ сказать преходящія, связанныя съ особенностями даннаго политическаго момента и часто констатируемыя спеціальными вотумами парламента. Условія другой категоріи, напротивъ, суть условія длительныя, лежащія въ особенностяхъ общаго уклада политической и партійной жизни данной страны.

Такъ,—это будетъ лучшая иллюстрація къ дѣйствію условій первой категоріи—начало президенства Жюля Грэви во Франціи было отмѣчено систематическимъ уклоненіемъ президента резпублики отъ призванія на постъ предсѣдателя совѣта министровъ популярнѣйшаго и авторитетнѣйшаго политическаго дѣятеля Франціи того времени, Гамбетты. Кандидатура Гамбетты на этотъ постъ была, собственно говоря, поставлена немедленно послѣ избранія Грэви въ 1879 году на мѣсто Макъ-Магона. Утверждаютъ,

что знаменитый политическій дѣятель тогда же предложилъ свои услуги новому президенту, но что тотъ, искренно, или неискренно указывая, что время Гамбетты еще не пришло, предпочелъ передѣлать кабинетъ Дюфора въ кабинетъ Ваддингтона, а Гамбеттѣ посовѣтовалъ принять званіе предсѣдателя палаты депутатовъ. Онъ продолжалъ и и дальше избѣгать Гамбетты и могъ дѣлать это, не впадая въ противорѣчіе съ данными имъ во вступительномъ посланіи къ палатамъ обѣщаніями непоколебимой вѣрности „великому началу парламентарнаго строя“ просто потому, что при обычныхъ для Франціи многочисленности и непостоянствѣ политическихъ партій, фракцій и группъ, онъ имѣлъ возможность извлечь изъ нижней палаты, обходя самаго блестящаго представителя ея большинства, одно за другимъ три министерства, изъ которыхъ каждое составляло свою программу, читало декларацію, получало отъ палаты вотумъ довѣрія и вело, за исключеніемъ развѣ только министерства Жюля Ферри, скудное, но „парламентарное“ существованіе [4]). Напротивъ, въ 1881 году, когда палата депутатовъ, обезсиленная разногласіями, не могла принять ни одной изъ предложенныхъ ей въ засѣданіи 9 ноября и направленныхъ противъ кабинета Ферри мотивированныхъ формулъ и объединилась, наконецъ, только на формулѣ, внесенной Гамбеттой, у президента республики не оставалось никакого выбора. Онъ долженъ былъ призвать на постъ министра-президента предсѣдателя палаты, который и образовалъ нѣсколько дней спустя свое недолговѣчное министерство [5]).

Такого рода положеніе вещей, когда обстоятельства прямо, можно сказать, „навязываютъ“ главѣ государства опредѣленнаго политическаго дѣятеля, въ качествѣ единственнаго лица, способнаго сформировать пользующееся довѣріемъ парламента правительство, встрѣчается крайне рѣдко во Франціи, такъ какъ тому препятствуютъ посто-

[4]) Hanotaux, Histoire de le France contemporaine, t. IV, p.p. 445—712.

[5]) Zévort, Histoire de la troisième République, t. III, p. 169.

янно существующія и непрерывно дѣйствующія особенности ея партійной организаціи. Парламентъ Франціи обычно распадается на множество мелкихъ группъ, изъ которыхъ легко могутъ быть слагаемы самыя разнообразныя политическія комбинаціи и коалиціи. Сообразно съ этимъ, свобода главы государства въ избраніи руководителя такого, почти всегда коаліціоннаго правительства и является довольно большой. Уже существенно иначе обстоитъ или, по крайней мѣрѣ, до новѣйшаго времени обстояло дѣло въ Бельгіи. Пока въ бельгійскомъ парламентѣ боролись за власть только двѣ сплоченныхъ и дисциплинированныхъ партіи, у бельгійскаго короля, по общему правилу, не было свободы выбора относительно партійной окраски назначаемаго имъ кабинета, а слѣдовательно и относительно той партіи, въ рядахъ которой онъ долженъ былъ искать кандидатовъ въ министры-президенты. При клерикальномъ большинствѣ въ палатѣ представителей, онъ, волей неволей, долженъ былъ поручать образованіе министерства клерикалу, при либеральномъ—либералу. Но затѣмъ, относительно приглашенія изъ числа авторитетныхъ вождей каждой данной партіи именно того или иного конкретнаго политическаго дѣятеля, онъ всегда пользовался извѣстною свободой. Бельгійская партійная жизнь не знаетъ института „лидерства“ въ строгомъ и точномъ значеніи слова, каждая бельгійская партія имѣетъ не одного, а нѣсколькихъ лидеровъ, между которыми король и можетъ выбирать. Но опять-таки и въ исторіи бельгійскаго парламентаризма бывали такіе моменты или даже цѣлые періоды, когда у главы государства отнималась и эта послѣдняя доля „свободы“. Такъ, когда либеральною партіей руководили сначала—Шарль Рожье, а затѣмъ Фрэръ-Орбанъ, король, при полученіи либералами большинства въ парламентѣ, вынужденъ бывалъ поручать образованіе либеральныхъ кабинетовъ именно этимъ лицамъ, какъ единственно признаннымъ и авторитетнымъ вождямъ партіи.

Какъ извѣстно, такое положеніе вещей считается, напротивъ, типичнымъ для Англіи, почему традиціонное уче-

ніе объ англійскомъ парламентаризмѣ и утверждаетъ, что англійскій монархъ совершенно несвободенъ въ выборѣ своихъ министровъ и что при разрѣшеніи министерскаго кризиса вся его роль сводится къ автоматическому исполненію лежащей на немъ обязанности пригласить на мѣсто премьера подавшаго въ отставку кабинета всегда заранѣе извѣстнаго и предопредѣленнаго лидера оппозиціи. Такъ, дѣйствительно, обыкновенно обстояло дѣло въ Англіи за послѣднія десятилѣтія. Если въ декабрѣ 1905 года, при сформированіи либеральнаго кабинета, постъ перваго министра былъ порученъ сэру Кэмпбелль-Баннерману, то случилось это несомнѣнно потому, что еще въ 1899 году, по отказѣ отъ лидерства сэра Вильяма Гаркорта, либеральные члены палаты общинъ избрали его своимъ лидеромъ [6]). Совершенно такъ же, если бы между 1906 годомъ и 13 ноября 1911 года, то есть вплоть до избранія новаго лидера уніонистовъ Бонара Лоу, возникъ вопросъ о передачѣ имъ власти, сформированіе уніонистскаго кабинета непремѣнно должно было бы быть поручено мистеру Бальфуру потому, что вопросъ о принадлежности ему лидерства уніонистской партіи былъ рѣшенъ самой партіей еще въ 1906 году, когда на первенство въ ней могъ, кромѣ него, претендовать еще и Іосифъ Чемберлэнъ [7]). Но соотвѣтствующая практика является продуктомъ новѣйшаго политическаго развитія Англіи, за это время и она претерпѣвала исключенія, и, во всякомъ случаѣ, сравненіе ея съ практикой, принятой въ той же Англіи до коренного преобразованія англійскихъ партій въ 60-хъ и 70-хъ годахъ прошлаго столѣтія, лучше всего убѣждаетъ въ томъ, что и эта особенность англійскаго парламентаризма является просто слѣдствіемъ извѣстнаго уклада партійныхъ отношеній. За послѣднія пятьдесятъ лѣтъ, можно назвать два случая, когда

[6]) Lowell, The government of England, v, I. p.p. 456—457.

[7]) Званіе лидера оппозиціи носитъ поэтому въ Англіи полуофиціальный характеръ. О перемѣнѣ лидера оппозиціи поставляется въ извѣстность король. См., напримѣръ объ уходѣ Бальфура и избраніи Бонара Лоу газету „The Daily Chronicle“, november 11, 1911.

выборъ премьера былъ сдѣланъ въ Англіи несомнѣнно по свободному усмотрѣнію короны. Такъ, въ 1868 году, послѣ выхода въ отставку по болѣзни лорда Дерби, на освободившійся постъ премьера могли въ равной степени претендовать и мистеръ Дизраэли и сынъ Дерби, лордъ Стэнли. Назначеніе Дизраэли состоялось по личному желанію королевы Викторіи [8]). Ея же свободнымъ выборомъ объясняется и призваніе въ 1894 году на мѣсто Гладстона лорда Розбери, къ которому королева обратилась по словамъ ея біографа, даже ни съ кѣмъ не посовѣтовавшись [9]). Образованіе въ 1852 году коалиціоннаго кабинета лорда Эбердина также приписывается иниціативѣ Викторіи. Переговоры о попыткѣ призванія къ власти коалиціи изъ консерваторовъ и либераловъ она вела съ лордомъ Дерби, еще до паденія его консервативнаго кабинета. Немедленно по выходѣ его въ отставку, она пригласила къ себѣ лорда Эбердина, считавшагося лидеромъ консерваторовъ-пилитовъ, и въ то же время обратилась къ лорду Джону Росселю съ просьбой придти на помощь идеѣ коалиціи [10]). Если въ этихъ случаяхъ желанія короны получали осуществленіе, то можно, конечно, привесть изъ англійской парламентской исторіи и примѣры того, какъ всѣ усилія главы государства образовать лично ему угодное правительство, разбивались о неумолимыя требованія парламентаризма. Въ правленіе королевы Викторіи ей приходилось имѣть дѣло съ двумя премьерами, къ которымъ она испытывала совершенно опредѣленную антипатію, но которыхъ нѣсколько разъ навязывала ей логика парламентаризма. Это были—Пальмерстонъ въ серединѣ XIX столѣтія и Гладстонъ во второй его по-

---

[8]) Sidney Lee, Queen Victoria, a biography, p. 384.

[9]) Sidney Lee, Queen Victoria, p. 511. Нужно впрочемъ, имѣть въ виду, что при смѣнѣ главы кабинета, находящагося у власти, „свобода“ главы государства является вообще наибольшей, такъ какъ какое-либо непосредственное вмѣшательство партійныхъ организацій въ этихъ случаяхъ совершенно невозможно.

[10]) Sidney Lee, Queen Victoria, p.p. 232—233, Spencer Walpole, The life of Lord John Russel, v. II, p. 161.

ловинѣ. Кандидатура Пальмерстона, съ которымъ у королевы были старые „счеты“ по инцидентамъ, имѣвшимъ мѣсто еще въ бытность его статсъ-секретаремъ иностранныхъ дѣлъ въ первомъ кабинетѣ Росселя, была поставлена самымъ ходомъ событій въ 1855 году, когда пало коалиціонное министерство Эбердина. Королева, желая избѣгнуть премьерства Пальмерстона, обратилась къ Росселю, который изъ числа либеральныхъ лидеровъ былъ ей наиболѣе пріятенъ. Но огромная популярность Пальмерстона въ парламентѣ и въ странѣ лишала его соперника всякой надежды на возможность образованія сколько-нибудь прочнаго министерства не съ нимъ, а противъ него. Лордъ Россель отклонилъ предложеніе королевы, и тогда былъ образованъ первый кабинетъ Пальмерстона [11]). Въ 1859 году, послѣ новаго кратковременнаго пребыванія у власти лорда Дерби, Пальмерстонъ опять оказался единственнымъ возможнымъ его преемникомъ. Къ этому времени соперничество между нимъ и Росселемъ, которымъ въ теченіе цѣлаго десятилѣтія опредѣлялись судьбы либеральной партіи, было улажено. Оба лидера договорились о томъ, что въ случаѣ призванія одного изъ нихъ къ власти они должны вдвоемъ войти въ составъ правительства [12]). Но зато королева распространила свою антипатію и на Росселя, возвращеніе котораго на постъ премьера пугало ее теперь не меньше, чѣмъ кандидатура Пальмерстона. Она пришла поэтому къ мысли о порученіи премьерства третьему лицу, лорду Грэнвилю, и, ссылаясь на невозможность сдѣлать выборъ между двумя ветеранами либеральной партіи, въ собственноручныхъ письмахъ къ Пальмерстону и Росселю убѣждала ихъ служить вмѣстѣ „подъ“ Грэнвилемъ [13]). Пальмерстонъ согласился на этотъ планъ. Лордъ Джонъ Россель отказался, указывая на то, что въ кабинетѣ Пальмерстона ему было бы обез-

[11]) Sidney Lee, Queen Victoria, p 250.

[12]) Evelyn Ashley, The life of Henry John Temple, Viscount Palmerston, v. II, p. 154, Spencer Walpole, The life of Lord John Russel, v. II, p.p. 305—306.

[13]) Letters of Queen Victoria, v. III, p. 439.

печено, по крайней мѣрѣ, второе мѣсто, тогда какъ въ кабинетѣ Грэнвиля онъ былъ бы отодвинутъ на третье [14]). Королевѣ пришлось примириться и со вторымъ министерствомъ Пальмерстона, въ которое затѣмъ, согласно уговору, вошелъ и Джонъ Россель. Въ 1880 году имѣлъ мѣсто аналогичный инцидентъ съ Гладстономъ. Нѣсколько времени передъ тѣмъ, Гладстонъ устранился отъ формальнаго лидерства либеральной оппозиціей и оно перешло къ лорду Гартингтону. Но избирательная кампанія 1880 года была проведена лично Гладстономъ, и побѣдой своей либералы были несомнѣнно обязаны ему. Королева не захотѣла подчиниться безъ борьбы горькой для нея необходимости и, послѣ того, какъ 22 апрѣля Биконсфильдъ окончательно заявилъ ей о своемъ уходѣ, призвала по его совѣту Гартингтона и предложила ему сформировать кабинетъ. Лордъ Гартингтомъ указалъ ей, однако, что побѣдителемъ на выборахъ оказался Гладстонъ и что плоды побѣды должны принадлежать ему же. Биконсфильдъ, напротивъ, сталъ упрекать его въ недостаткѣ мужества, говоря, что онъ „отказываетъ въ помощи женщинѣ въ трудную для нея минуту". Повидавшись съ Гладстономъ, лордъ Гартингтонъ опять посѣтилъ королеву, вмѣстѣ съ ея старымъ личнымъ другомъ, либеральнымъ лордомъ Грэнвилемъ, и на этотъ разъ имъ удалось убѣдить ее въ необходимости приглашенія къ власти признаннаго вождя партіи [15]).

---

[14]) Evelyn Ashley, ibidem, v. II, p.p. 154—157, Spencer Walpole, ibidem, v. II, p. 308.

[15]) Sidney Lee, Queen Victoria, p.p. 448—449, John Morley, The life of William Ewart Gladstone, v. II, p.p. 618—631. Самъ Гладстонъ призналъ, что королева поступила правильно, съ конституціонной точки зрѣнія, обратившись сначала къ официальному лидеру партіи, а затѣмъ уже къ нему. Morley, ibidem, p. 626. Но именно этотъ прецедентъ показываетъ, что и въ современной Англіи механическое обращеніе монарха къ официальному лидеру партіи не всегда сразу разрѣшаетъ министерскій кризисъ. Такъ, если бы въ ближайшемъ будущемъ англійскому королю пришлось заняться образованіемъ уніонистскаго кабинета, онъ, прежде всего, согласно конституціонной традиціи, долженъ былъ бы обратиться къ мистеру Бонаръ

Въ зависимости отъ условій времени и мѣста, свобода монарха или президента республики въ назначеніи парламентарнаго премьера можетъ быть такимъ образомъ болѣе или менѣе обширной. Обязательное для всякаго времени и мѣста ограниченія ея, заключается въ томъ, что въ поискахъ министра-президента глава такого государства руководится всегда и вездѣ мыслью о необходимости образовать правительство, которое пользовалось бы довѣріемъ парламента. Съ еще большею убѣдительностью явствуетъ то же самое изъ разсмотрѣнія условій, въ которыхъ протекаетъ слѣдующая, вторая стадія образованія парламентарнаго кабинета. Традиція всѣхъ парламентарныхъ государствъ предоставляетъ составленіе списка министровъ новаго кабинета лицу, получившему отъ главы государства порученіе образовать его [16]). Монархъ или президентъ имѣетъ, конечно, право и возможность дѣлать свои возраженія противъ приглашенія въ составъ правительства тѣхъ или другихъ отдѣльныхъ лицъ. Но условія функціонированія парламентарнаго строя часто ставятъ его „личной иниціативѣ“ и здѣсь довольно тѣсныя рамки. Составляя списокъ членовъ кабинета, кандидатъ въ премьеры самъ отнюдь не пользуется абсолютной свободой дѣйствій. Задачей его является составленіе кабинета, не столько отвѣчающаго его личнымъ вкусамъ и желаніямъ, сколько обѣщающаго прочное парламентарное существованіе. Поэтому и онъ естественно станетъ искать своихъ будущихъ товарищей въ расчетѣ образовать изъ нихъ комбинацію, способную вести за собой парламентское большинство. Онъ будетъ искать ихъ,

---

Лоу. Но изъ этого вовсе не слѣдуетъ, что ближайшій уніонистскій кабинетъ будетъ непремѣнно кабинетомъ Бонаръ Лоу. Напротивъ, гораздо болѣе вѣроятенъ кабинетъ Бальфура, который, хотя формально и сложилъ званіе лидера, но все таки является крупнѣйшимъ государственнымъ дѣятелемъ уніонистской партіи, или даже лорда Лэнсдоуна, лидера оппозиціи въ палатѣ лордовъ.

16) Для Англіи см. Todd-Walpole, Le gouvernement parlementaire, t. I, p.p. 177, 450, для Франціи — Dupriez, Les ministres, t. II, p.p. 340—344, для Бельгіи — Dupriez, Les ministres, t. I, p. 212, для Италіи—Mancini-Galeotti, Norme ed usi, p. 695.

прежде всего, среди видныхъ членовъ парламента, хотя, иногда, быть можетъ, окажется вынужденъ пригласить на тотъ или другой постъ „дѣлового“ министра, неполитика. Въ виду преобладающей роли, принадлежащей въ системѣ парламентаризма нижней палатѣ, онъ, очевидно, введетъ въ составъ кабинета достаточное число вліятельныхъ ея членовъ. Однако, необходимость поддерживать извѣстныя конституціонныя отношенія съ верхней палатой побудитъ его „заинтересовать“ въ новой министерской комбинаціи и нѣкоторыхъ пэровъ или сенаторовъ. Во всякомъ случаѣ, въ выборѣ лицъ онъ будетъ считаться и съ политическимъ положеніемъ вообще, и съ партійными группировками, и съ вліяніемъ и политической физіономіей отдѣльныхъ „министраблей“, какъ называютъ во Франціи парламентаріевъ, имѣющихъ основаніе претендовать на министерскій портфель. Совершенно такъ же, какъ самъ министръ-президентъ можетъ быть „силою вещей“ „навязанъ“ главѣ государства, такъ и ему, въ свою очередь, можетъ быть навязанъ тотъ или иной министръ, или даже цѣлая комбинація министровъ. Въ результатѣ составленный имъ списокъ членовъ кабинета, который онъ предложитъ главѣ государства, явится не чѣмъ то случайнымъ, а будетъ болѣе или менѣе точно „въ лицахъ“ воспроизводить данное парламентское и правительственное положеніе. Отсюда понятно, что главѣ государства тѣмъ труднѣе будетъ отвергнуть этотъ списокъ цѣликомъ, или хотя бы настоять на частичныхъ въ немъ измѣненіяхъ, чѣмъ точнѣе будетъ соотвѣтствовать парламентскому положенію предложенная ему правительственная комбинація. Какъ во многихъ другихъ случаяхъ, роль главы парламентарнаго государства сведется и тутъ скорѣе всего къ роли совѣтчика. Совѣты и указанія его, какъ человѣка нерѣдко съ большимъ государственнымъ опытомъ, пережившаго не одинъ министерскій кризисъ, могутъ оказаться весьма авторитетными и полезными, но осуществленіе ихъ окажется возможнымъ лишь постольку, поскольку то допуститъ основное начало парламентаризма—необходимость для главы

государства имѣть министерство, пользующееся довѣріемъ парламента. Формально, конечно, министерскій кризисъ разрѣшается и въ парламентарномъ государствѣ рядомъ лично отъ монарха или президента исходящихъ актовъ, декретовъ, указовъ, которыми онъ въ силу принадлежащихъ ему полномочій и слѣдуя списку, представленному ему министромъ-президентомъ, назначаетъ новыхъ министровъ. Но формально свободная его воля будетъ въ этомъ случаѣ въ дѣйствительности связана тѣми многообразными, мѣняющимися въ зависимости отъ обстоятельствъ, времени и мѣста, условіями, въ которыхъ конкретно воплощается въ данной странѣ парламентарная система [17]).

Съ соотвѣтствующими измѣненіями, сказанное не можетъ не быть правильнымъ и по вопросу о правѣ главы парламентарнаго государства увольнять своихъ министровъ. Это право, на точномъ основаніи соотвѣтствующихъ постановленій конституцій, ему несомнѣнно принадлежитъ, но столь же несомнѣнно, что въ своеобразной атмосферѣ парламентаризма пользованіе этимъ правомъ также подлежитъ ряду существенныхъ конституціонныхъ условій и ограниченій. Какъ было показано въ предыдущей главѣ, вновь назначенные министры принимаютъ на себя политическую отвѣтственность за увольненіе ихъ предшественниковъ. Отсюда первое условіе „свободнаго“ и въ то же время конституціоннаго увольненія министра или цѣлаго министерства,—глава государства долженъ найти лицо, готовое взять на себя отвѣтственность за этотъ актъ. Условіе это, очевидно, общее для всякаго конституціоннаго государ-

---

[17]) Въ декабрѣ 1877 года ликвидація кризиса 16 мая была задержана тѣмъ, что, уже поручивъ Дюфору образованіе кабинета, Макъ-Магонъ упорно отказывался согласиться на назначеніе новыхъ министровъ иностранныхъ дѣлъ, военнаго и морского. Въ концѣ концовъ, Макъ-Магонъ долженъ былъ уступить и съ тѣхъ поръ во Франціи и получилъ признаніе конституціонный обычай, предоставляющій предполагаемому министру-президенту „свободу“ въ выборѣ своихъ товарищей по кабинету. Hanotaux, Histoire de la France contemporaine, t. IV, p.p. 210—211, Dupriez, Les ministres, t. II, p. 340.

ства, въ обстановкѣ парламентарнаго строя необходимо пріобрѣтаетъ характеръ особенно серьезнаго ограниченія „свободы“, монарха или президента республики. Главѣ парламентарнаго государства мало найти какое-нибудь лицо или какую-нибудь комбинацію лицъ, согласныхъ отвѣчать за увольненіе министра или министровъ. Для того, чтобы смѣна министровъ совершилась въ конституціонныхъ формахъ, здѣсь необходимо еще, чтобы новая министерская комбинація отвѣчала основному требованію парламентаризма, то есть пользовалась довѣріемъ парламента. Парламентарное министерство должно въ каждый данный моментъ отвѣчать „парламентскому положенію“. Слѣдовательно, „свободное“ воздѣйствіе главы государства на министерство возможно въ предѣлахъ, которые ставитъ ему необходимость относиться бережно къ этому обязательному соотвѣтствію политики правительства желаніямъ народнаго представительства [18]).

Отсюда явствуетъ прежде всего, что подобно тому, какъ при образованіи новаго кабинета, глава государства сравнительно легче можетъ добиться включенія въ министерскую комбинацію отдѣльнаго, лично ему угоднаго министра, такъ и по вопросу объ увольненіи министровъ, онъ можетъ легче вызвать частичный министерскій кризисъ, чѣмъ полную смѣну кабинета. Частичный министерскій кризисъ большею частью предполагаетъ отсутствіе между членами кабинета безусловной политической солидарности, благодаря которому только и становится возможнымъ изъятіе изъ кабинета одного его члена, безъ разрушенія всего министерства. Классическій случай увольненія англійскаго министра по иниціативѣ короны служитъ лучшимъ тому доказательствомъ. Отставка Пальмерстона въ 1851 году стала возможной именно потому, что въ осуществленіи своихъ функцій по министерству иностранныхъ дѣлъ Пальмерстонъ допустилъ рядъ некорректностей не только по отношенію къ ко-

[18]) Въ маловѣроятномъ при нормально функціонирующемъ парламентарномъ строѣ случаѣ, если бы министры, заслужившіе недовѣріе парламента, не пожелали подать въ отставку, увольненіе ихъ главою государства было бы, конечно, вполнѣ конституціонно.

ролевѣ, но и по отношенію къ своимъ товарищамъ, съ лордомъ Джономъ Росселемъ во главѣ. Министерство Росселя, такъ сказать, выдѣлило изъ своей среды, по иниціативѣ короны, статсъ-секретаря иностранныхъ дѣлъ, а само, какъ отвѣчавшее парламентскому положенію, осталось у власти [19]). Но этотъ же прецедентъ показываетъ въ то же время, насколько прекарна, въ концѣ концовъ, свобода главы государства въ увольненіи даже отдѣльныхъ министровъ. Пальмерстонъ вынужденъ былъ выйти въ отставку въ декабрѣ 1851 года. А уже въ слѣдующемъ февралѣ министерство Россемя было свергнуто. Если такимъ образомъ даже какъ будто вполнѣ безболѣзненно прошедшій частичный министерскій кризисъ можетъ затѣмъ оказаться роковымъ для всего кабинета и, слѣдовательно, угрожать главѣ государства серьезными затрудненіями, то тѣмъ болѣе затрудненъ онъ въ увольненіи цѣлаго министерства. Такая полная смѣна кабинета естественно всегда связана съ образованіемъ новаго министерства и подлежитъ поэтому воздѣйствію всѣхъ тѣхъ факторовъ, которые вліяютъ на осуществленіе главою государства его прерогативы назначенія министровъ. Конституціонный обычай требуетъ, напримѣръ, „возобновленія“ полномочій правительства при вступленіи на престолъ новаго монарха или при избраніи новаго президента республики. Во исполненіе этого обычая, парламентарные министры при смѣнѣ главы государства „предоставляютъ въ его распоряженіе свои портфели“, то есть подаютъ въ отставку. Въ странѣ съ парламентарнымъ строемъ англійскаго типа, въ которой при данномъ парламентскомъ большинствѣ мыслимо только одно парламентарное министерство, глава государства будетъ обычно вынужденъ удержать у власти министерство, которое онъ найдетъ въ должности. Напротивъ, при многопартійномъ парламентаризмѣ французскаго образца, онъ будетъ, вѣроятно, имѣть возможность обнару-

[19]) Ср. объясненія Росселя въ палатѣ общинъ 3 февраля 1852 года, Parliamentary Debates, III series, CXIX, p.p. 89—100, Sidney Lee, Queen Victoria, p.p. 224—226, Evelyn Ashley, The life of H. J. Temple, viscount Palmerston, v. I, p.p. 280—232.

жить здѣсь значительную личную инициативу. За время существованія третьей республики, начиная съ избранія Макъ-Магона, сопровождавшагося назначеніемъ кабинета де-Брольи, новые президенты республики въ трехъ случаяхъ сохраняли министерства, назначенныя ихъ предшественниками, и въ пяти—назначали новыхъ министровъ. Это было, конечно, мыслимо только при условіи наличности въ парламентѣ большинства, способнаго слѣдовать за нѣсколькими болѣе или менѣе отличными другъ отъ друга министерствами, и условіе это, очевидно, еще болѣе необходимо въ тѣхъ случаяхъ, когда глава государства предпринимаетъ смѣну кабинета безъ такого непосредственнаго конституціоннаго повода [20]).

Еще въ 1835 году лордъ Брумъ указывалъ, что корона имѣетъ достаточное основаніе перемѣнить министерство, „если среди министровъ существуютъ разногласія, если по какому-нибудь вопросу обще-политическаго значенія взгляды министровъ рѣшительно расходятся со взглядами монарха или народа; если ихъ дѣятельность гибельна для внѣшнихъ или внутреннихъ интересовъ государства; или, наконецъ, если въ странѣ обнаруживаются по отношенію къ нимъ чувства общаго недовѣрія и неодобренія“ [21]). Подобно большинству формулъ изъ обихода англійскаго парламентаризма, и эта формула лорда Брума въ конкретныхъ своихъ опредѣленіяхъ недостаточно точная, правильна, въ смыслѣ основной ея тенденціи. Въ концѣ концовъ, она утверждаетъ, что смѣна кабинета исключительно по личнымъ только соображеніямъ главы государства была бы неконституціонна, потому что не въ удовлетвореніи этихъ личныхъ соображеній цѣль парламентарнаго порядка. Но, съ другой стороны, всѣхъ возможныхъ условій, оправдывающихъ увольненіе парламентарнаго кабинета, помимо непосредственнаго вмѣшательства парламента, она, все равно, не въ силахъ обнять и перечислить. Глава государства имѣетъ въ усло-

---

[20]) См. Barthélemy, Le rôle du pouvoir exécutif, p.p. 707—808.
[21]) Todd-Walpole, Le gouvernement parlementaire, t. I, p. 170.

віяхъ парламентаризма спеціальную миссію поддерживать между органами правительства и народнаго представительства постоянную конституціонную гармонію. Поэтому и увольненіе имъ отдѣльныхъ министровъ или цѣлаго министерства оставитъ по себѣ впечатлѣніе конституціоннаго акта только тогда, когда оно будетъ опредѣляться заботами объ этой гармоніи. Конечно, и здѣсь возможна своего рода „фальсификація“ парламентаризма, и можно даже смѣло утверждать, что глава государства, увольняющій парламентарное министерство по своему „капризу“, всегда постарается прикрыть этотъ „капризъ“ ссылками на повелительныя требованія политическаго положенія. Но и здравое конституціонное чутье современниковъ и, въ особенности, безпристрастное изслѣдованіе исторіи, всегда безошибочно установитъ въ каждомъ данномъ случаѣ истинную природу и степень конституціонности его намѣреній. Въ 1884 и 1911 гг. бельгійскіе монархи предпринимали серьезныя преобразованія министерствъ, передавая власть въ руки политиковъ той же правящей партіи, но нѣсколько иного оттѣнка. Въ 1884 году Леопольдъ II, замѣняя Малу Бернаромъ, руководствовался результатами коммунальныхъ выборовъ. Въ 1911 г. Альбертъ I побудилъ къ выходу въ отставку Скольларта, въ виду пріема, оказаннаго въ странѣ его школьному законопроекту. Оба монарха дѣйствовали конституціонно. Но въ 1834 году Вильгельмъ IV, добиваясь отставки кабинета Мельбурна, также ссылался на политическое положеніе, и даже маршалъ Макъ-Магонъ, увольняя 16 мая 1877 года министерство Жюля Симона, приводилъ „дѣловые“ и „политическіе“ аргументы [22]).

---

[22]) Ср. письмо Макъ-Магона къ Жюлю Симону отъ 15 мая 1877 года — Hanotaux, Histoire de la France contemporaine, t. III, p. 716. Традиціонный разсказъ объ увольненіи кабинета Мельбурна гласитъ, что король Вильгельмъ, воспользовавшись тѣмъ, что кабинетъ былъ ослабленъ переходомъ въ верхнюю палату лорда Альторпа, бывшаго канцлеромъ казначейства и лидеромъ палаты общинъ, добился отставки либеральныхъ министровъ и передалъ власть консерваторамъ. Todd-Walpole, Le gouvernement parlementaire, t. I, p. 113, May

Однако, весь дальнѣйшій образъ дѣйствій того и другого не замедлилъ обнаружить, что оба они уволили министровъ, отвѣчавшихъ желаніямъ парламента и страны и вызвали тяжкіе и длительные кризисы только въ угоду своимъ личнымъ взглядамъ и вкусамъ. Въ исторіи парламентаризма,

---

Constitutional History, v. I, pp. 120—123. Въ новѣйшее время Lowell, The government of England. v. I, p.p. 31 — 32, высказался въ томъ смыслѣ, что здѣсь имѣлъ мѣсто выходъ въ отставку министровъ по личному ихъ желанію, что самъ Мельбурнъ внушилъ королю мысль о ней. Ближайшее знакомство съ перепиской Мельбурна убѣждаетъ напротивъ въ правильности традиціоннаго пониманія этого прецедента. 13 ноября 1834 года Мельбурнъ имѣлъ аудіенцію у короля. На другой день король письменно увѣдомилъ Мельбурна, что, по его мнѣнію, положеніе министерства настолько ослаблено въ палатѣ общинъ, что оно не можетъ дольше оставаться у власти. Въ тотъ же день, 14-го марта Мельбурнъ писалъ лорду Грэю: „Спѣшу увѣдомить Васъ, что я только что былъ у короля. Послѣ очень продолжительнаго и откровеннаго разговора о положеніи правительства, партій и страны вообще, онъ пришелъ къ выводу, что положеніе его теперешнихъ министровъ въ палатѣ общинъ настолько слабо, что онъ счелъ безполезными всякія отдѣльныя перемѣны въ кабинетѣ и рѣшилъ пригласить герцога Веллингтона. Что изъ всего этого выйдетъ, одинъ Богъ знаетъ; однако я не удивленъ его рѣшеніемъ и не знаю даже, могу ли я осуждать его. Вы такъ же хорошо, какъ и я, знаете мотивы приведшіе его къ этому рѣшенію. Его антипатія къ большинству членовъ кабинета, его особая нелюбовь къ Джону Росселю, котораго я предложилъ въ лидеры палаты общинъ, ... его нерасположеніе къ мѣрамъ, которыя, какъ онъ думаетъ, были бы ему предложены по церковному вопросу, ... все это, въ связи съ убѣжденіемъ, что авторитетъ церкви и консервативной партіи возрастаетъ въ странѣ, и привело его къ его рѣшенію. Мнѣ кажется, невозможно утверждать, и, я думаю, Вы тоже не будете склонны утверждать, чтобы всѣ эти соображенія были совершенно неразумны и неосновательны.“—18 ноября лордъ Мельбурнъ опять писалъ лорду Грэю: „. . . . . я сказалъ ему (королю), что я готовъ попытаться управлять дальше съ имѣющимися у меня въ распоряженіи средствами, но въ то же время указалъ и на ожидающія насъ трудности, а, съ другой стороны, и на затрудненія и опасности, связанныя съ перемѣной правительства. Я сказалъ ему также, что не сомнѣваюсь, что, несмотря на потерю лорда Альторпа, правительство и впредь сохранитъ довѣріе и поддержку палаты общинъ. Онъ сдѣлалъ свой выборъ“. . . . Lord Melbourne's Papers edited by Lloyd C. Sanders, p.p. 222—227.

эти два прецедента и сохранились, какъ типическіе примѣры анти-конституціоннаго пользованія главою государства его прерогативой назначенія и увольненія министровъ.

---

2. Укладъ отношеній между главою парламентарнаго государства и находящимся у власти и, слѣдовательно, пользующимся довѣріемъ парламента министерствомъ опредѣляется опять таки тѣмъ же основнымъ принципомъ парламентаризма. Парламентарное государство не знаетъ „личной“ политики монарха или президента республики. Парламентарное министерство осуществляетъ свою политику, которая есть, въ то же время, политика большинства нижней палаты. Конституціонный принципъ безотвѣтственности монарха за акты правительственной власти получаетъ поэтому въ строѣ парламентарной монархіи особое значеніе. Если въ условіяхъ дуалистическаго порядка, предполагающихъ обязательное личное воздѣйствіе короны на управленіе, этотъ принципъ требуетъ спеціальнаго объясненія и оправданія, то въ системѣ парламентаризма онъ совершенно естественъ, такъ какъ глава государства, вынужденный „слѣдовать совѣтамъ своихъ министровъ“ и, по общему правилу, лишенный возможности ихъ смѣнить, логически разсуждая, не можетъ нести отвѣта за дѣйствія, не имъ предуказываемыя. Этимъ же, конечно, объясняется и то, что парламентаризмъ въ республикѣ съ президентской организаціей необходимо приводитъ къ такому далеко идущему ограниченію отвѣтственности президента, которое иногда кажется практически равносильнымъ полному ея уничтоженію. Въ режимѣ Тьера, который былъ фактическимъ руководителемъ активнаго правительства, естественно было признаніе его отвѣтственнымъ во всей широтѣ этого понятія. Съ переходомъ же третьей республики къ режиму министерства, обособленнаго отъ президента, отражающаго на себѣ колебанія парламентскаго большинства и являющагося единственнымъ носителемъ активнаго управленія, ограниченіе отвѣтственности президента стало неизбѣжно.

Оно и установилось фактически съ избраніемъ Макъ-Магона и до формальнаго санкціонированія его дѣйствующимъ конституціоннымъ закономъ 25 февраля 1875 г. [23]). Иными словами, въ парламентарной республикѣ, какъ и въ парламентарной монархіи утверждается догматъ о „политическомъ безличіи“ главы государства. „Политическое лицо“ присуще въ парламентарномъ государствѣ министерству. Именно поэтому оно мѣняется въ немъ, въ зависимости отъ перемѣнъ въ составѣ большинства парламента, и именно поэтому роль главы парламентарнаго государства ближе всего подходитъ къ роли нѣкаго внѣ-партійнаго и надъ-партійнаго магистрата, представляющаго длительные, „вѣчные“ интересы государства.

Такимъ образомъ въ парламентарномъ государствѣ отношенія между монархомъ или президентомъ и его министрами пріобрѣтаютъ характеръ, прямо противоположный тому, которому отвѣчаютъ ихъ отношенія въ условіяхъ дуалистическаго режима. При дуалистическомъ строѣ главѣ государства принадлежитъ въ дѣлахъ правительства не только формально, но и фактически рѣшающая власть. Министры вліяютъ на его рѣшенія своими докладами и совѣтами, но ихъ мнѣнія, при часто значительной ихъ авторитетности, имѣютъ все таки совѣщательный характеръ. Въ государствѣ парламентарномъ, при формальномъ сохраненіи за монархомъ или президентомъ тѣхъ же правительственныхъ полномочій, политическое вліяніе распредѣляется между нимъ и его министрами на совершенно иныхъ основаніяхъ. Глава государства, вынужденный „слѣдовать совѣтамъ министровъ“, самъ переходитъ на положеніе авторитетнаго совѣтника, участвующаго во всѣхъ правительственныхъ актахъ, но лишеннаго возможности настаивать на рѣшеніи ихъ въ лично ему угодномъ смыслѣ. Тьеръ выражалъ это положеніе въ формулѣ „король царствуетъ, но не управляетъ“. Элло характеризовалъ его словами: „король не управ-

---

[23]) Walther, Das Staatshaupt in den Republiken, S.S. 160, 166. Ср. Макъ-Магонъ въ посланіи 14 декабря 1877 года, ниже стр. 310.

ляетъ, но вліяетъ на правительство". Правильная характеристика конституціонной роли главы парламентарнаго государства получается въ результатѣ сочетанія обѣихъ этихъ формулъ. Глава парламентарнаго государства „царствуетъ". Въ широкомъ смыслѣ слова это можно сказать и о президентѣ парламентарной республики, онъ тоже „царствуетъ", то есть персонифицируетъ государство, представляя его, какъ цѣлое, во внѣшнихъ и внутреннихъ его отношеніяхъ въ исторической преемственности и въ соціальной связности его элементовъ. Онъ „не управляетъ", такъ какъ все активное руководство управленіемъ сосредоточено въ министерствѣ, которое часто бываетъ „навязано" ему парламентомъ. Но онъ „вліяетъ на управленіе", благодаря принадлежащему ему праву участія въ большинствѣ правительственныхъ актовъ, хотя бы въ порядкѣ ихъ формальнаго завершенія. Это послѣднее право, открывающее главѣ парламентарнаго государства возможность широкаго и благотворнаго вліянія на управленіе, лучше всего опровергаетъ ходячее мнѣніе, будто монарху или президенту республики нечего дѣлать въ условіяхъ парламентарнаго строя, будто парламентаризмъ низводитъ ихъ на степень безсловесныхъ фигурантовъ. Независимо отъ того, что въ моменты министерскихъ кризисовъ ему часто приходится проявлять большую или меньшую степень иниціативы, и въ области текущаго управленія глава парламентарнаго государства отнюдь не уподобляется манекену. Его отношеніе къ управленію лишено той активности, которая свойственна главѣ дуалистическаго государства, но онъ стоитъ не внѣ управленія, а такъ сказать „въ немъ". Въ государствахъ, въ которыхъ совѣщанія министровъ обязательно происходятъ отъ времени до времени подъ предсѣдательствомъ главы государства, участіе его въ обсужденіи текущихъ дѣлъ дается само собой [24]). Но и тамъ,

[24]) Во Франціи засѣданія совѣта министровъ бываютъ двоякаго рода. Разъ въ недѣлю засѣдаетъ „совѣтъ кабинета" подъ предсѣдательствомъ министра-президента, два раза въ недѣлю—„совѣтъ министровъ" подъ предсѣдательствомъ президента республики. Esmein,

гдѣ, какъ въ Англіи, нормальнымъ считается, чтобы засѣданія кабинета происходили въ отсутствіе главы государства, онъ не остается въ неизвѣстности о рѣшеніяхъ, принимаемыхъ его министрами, даже тогда, когда эти рѣшенія и не нуждаются въ формальной его санкціи. По общему правилу обо всѣхъ постановленіяхъ министерства, послѣдовавшихъ, безъ его участія, министръ-президентъ тотчасъ увѣдомляетъ главу государства, и даже наиболѣе умѣренный въ своихъ конституціонныхъ притязаніяхъ парламентарный монархъ или президентъ несомнѣнно счелъ бы покушеніемъ на его права игнорированіе министерствомъ его мнѣнія [25]). Не только мѣропріятія правительственнаго

Elément, p. 680. Въ Бельгіи засѣданія совѣта министровъ отъ времени до времени происходятъ подъ предсѣдательствомъ короля. Errera, Traité de droit public belge, p. 213, Dupriez, Les ministres, t. I, p. 218.

[25]) Еще въ августѣ 1850 г. недоразумѣнія между королевой Викторіей и статсъ-секретаремъ по иностраннымъ дѣламъ Пальмерстономъ, которыя въ концѣ концовъ привели къ отставкѣ Пальмерстона, дали поводъ королевѣ обратиться къ нему черезъ посредство лорда Джона Росселя съ меморандумомъ слѣдующаго содержанія. — Королева требуетъ: 1) Чтобы лордъ Пальмерстонъ, предлагая какое-нибудь рѣшеніе, всегда точно формулировалъ свои предложенія, чтобы корона знала, на что именно даетъ она свое сотласіе. 2) Чтобы мѣры, однажды одобренныя короной, не измѣнялись и не искажались затѣмъ самовольно министромъ. Королева полагаетъ, что такого рода образъ дѣйствій, являясь актомъ неискренности по отношенію къ ней, служитъ достаточнымъ поводомъ для увольненія министра, на что она имѣетъ право. 3) Королева желаетъ быть освѣдомленной обо всемъ, что происходитъ между министромъ и представителями иностранныхъ державъ, раньше чѣмъ переговоры между ними приведутъ къ принятію какихъ либо важныхъ рѣшеній. 4) Королева желаетъ безъ запозданія получать всѣ дипломатическія депеши. Депеши, отправляемыя за границу, должны представляться ей заблаговременно, чтобы она имѣла возможность ознакомиться съ ихъ содержаніемъ, прежде чѣмъ дать свое согласіе на нихъ. Sidney Lee, Queen Victoria, p. 215, Todd—Walpole, Le gouvernement parlementaire, t. II, p.p. 27—29. Еще въ 1880 г. королева Викторія настаивала передъ Гладстономъ на своемъ правѣ „высказывать свое мнѣніе относительно всѣхъ предположеній правительства прежде чѣмъ они будутъ окончательно приняты“. Sidney Lee, ibidem, p. 451.

характера, но и всякія сколько-нибудь значительныя манифестаціи политики правительства, его программныя деклараціи, его обращенія къ парламенту—все это и въ парламентарныхъ странахъ предпринимается не иначе, какъ по предварительномъ совѣщаніи съ главою государства. Едва ли есть надобность подробно доказывать, что монархъ или президентъ, за время своего пребыванія у власти пережившій нѣсколько министерствъ, является чрезвычайно цѣннымъ, опытнымъ и авторитетнымъ сотрудникомъ своихъ министровъ. Исторія парламентарныхъ странъ отнюдь не сохраняетъ обо всѣхъ ихъ монархахъ и президентахъ приблизительно одинаковое, безразличное и сѣрое воспоминаніе. Напротивъ, она отмѣчаетъ среди нихъ лицъ, болѣе и менѣе даровитыхъ, активныхъ, полезныхъ и заслуженныхъ. Глава парламентарнаго государства можетъ быть тоже хорошимъ и дурнымъ главой государства, и это, конечно, потому, что онъ не только фигурантъ и статистъ, а и государственный дѣятель, дѣйствующій лишь въ опредѣленной, своеобразной конституціонной обстановкѣ.

Изъ общихъ условій парламентарнаго режима, не трудно такъ сказать апріорно вывести, какіе этой дѣятельности главы государства ставятся парламентаризмомъ рамки, и когда она начинаетъ пріобрѣтать характеръ, съ точки зрѣнія парламентаризма, анти-конституціонный. Политика правительства есть въ дуалистическомъ государствѣ политика монарха, въ парламентарномъ—это политика парламента, осуществляемая зависящимъ отъ него министерствомъ. Первое требованіе, которое предъявляетъ поэтому парламентаризмъ къ главѣ государства, заключается въ томъ, чтобы онъ не препятствовалъ своимъ министрамъ въ проведеніи угодной парламенту политики. Министры должны имѣть возможность дать главѣ государства всякій „совѣтъ“, отвѣчающій желаніямъ парламента, и онъ долженъ быть готовъ „внять“ всякому такому совѣту. Наложеніе въ этомъ вопросѣ какихъ либо ограниченій на министровъ было бы равносильно ограниченію самого парламента въ осуществленіи его важнѣйшей въ парламентарномъ

государствѣ функціи. Имено поэтому и вызвала въ Англіи такіе протесты попытка короля получить отъ министерства Гренвилля въ 1807 году обязательство не настаивать передъ нимъ на опредѣленномъ, лично ему неугодномъ рѣшеніи вопроса о правовомъ положеніи католиковъ. Но такого рода частичное ограниченіе свободы министровъ не представляетъ еще собою предѣла возможнаго нарушенія главою государства правилъ парламентаризма. Этого предѣла оно достигаетъ тогда, когда глава государства отвергаетъ всю вообще политическую систему парламента и, воодушевляясь формами дуалистическаго порядка, противопоставляетъ ей „свою“ личную систему. Такія столкновенія между главою государства и парламентомъ уже неизбѣжно приводятъ парламентарное государство къ той грани, которая отдѣляетъ конституціонный порядокъ отъ революціи. Новѣйшая исторія парламентаризма во Франціи знаетъ случай тяжкаго конституціоннаго кризиса, вызваннаго именно такимъ столкновеніемъ президента республики съ парламентомъ. На немъ легче всего уяснить себѣ сущность тѣхъ условій, въ которыхъ нормально должна двигаться дѣятельность главы парламентарнаго государства.

Этотъ кризисъ, такъ называемый кризисъ 16 мая, какъ извѣстно, имѣлъ мѣсто въ президентство Макъ-Магона. Конституціонное положеніе этого второго президента третьей французской республики было не совсѣмъ обыкновенно. Полномочія Макъ-Магона покоились на законѣ 20 ноября 1873 года, то есть предшествовали республиканской конституціи. Въ самый текстъ этой конституціи было внесено постановленіе, предоставлявшее на срокъ президентства Макъ-Магона только ему лично иниціативу пересмотра конституціонныхъ законовъ. Такимъ образомъ, въ самой конструкціи республиканскаго строя, который многими изъ роялистовъ, подчинившихся необходимости принять республику, но не примирившихся съ ней, разсматривался какъ нѣчто временное и условное, была заложена извѣстная двойственность. Быть можетъ, эта двойственность и служила въ глазахъ маршала Макъ-Магона объяс-

неніемъ и оправданіемъ его притязанію на право противопоставлять политикѣ парламента свою „личную“ политику. Какъ бы то ни было, хотя маршалъ Макъ-Магонъ, принуждая 16 мая 1877 года къ выходу въ отставку умѣренно-республиканское министерство Жюля Симона, ссылался на соображенія дѣлового порядка, ни для кого не было тайной, что за ними стояло желаніе предписать правительству опредѣленную, лично маршалу или окружающимъ его политическимъ дѣятелямъ угодную линію поведенія [26]).

Поэтому, уже 17 мая палата депутатовъ реагировала на этотъ „личный“ актъ президента принятіемъ слѣдующей внесенной Гамбеттой формулы:

— Палата, полагая, что во исполненіе возложеннаго на нее страною мандата, она обязана въ минуту кризиса лишній разъ напомнить о томъ, что преобладаніе парламента, осуществляемое черезъ посредство министерской отвѣтственности, есть первое условіе управленія народомъ черезъ народъ, которое имѣли въ виду установить конституціонные законы, заявляетъ, что довѣріе большинства будетъ дано только министерству, вполнѣ свободному въ своихъ дѣйствіяхъ и готовому слѣдовать республиканскимъ принципамъ, которые только и могутъ обезпечить внутренный порядокъ и процвѣтаніе государства и внѣшній миръ [27]).

Прочтенное 18 мая въ обѣихъ палатахъ посланіе президента республики, въ свою очередь, какъ бы отвѣчая на эту формулу, категорически утверждало рѣшимость президента не мириться съ преобладаніемъ парламента и со свободой дѣйствій министровъ.

— Г. г. сенаторы, г. г. депутаты,—писалъ президентъ,—я вынужденъ былъ разстаться съ министерствомъ г. Жюля Симона и образовать новый кабинетъ.

Со времени прошлогоднихъ выборовъ я стремился назначать министрами лицъ, которые, какъ мнѣ казалось, были единомышленны съ большинствомъ палаты депутатовъ.

---

[26]) Объ этомъ кромѣ указанной выше (стр. 117, примѣчаніе 83) литературы, см. въ особенности Hanotaux, Histoire de la trance contemporaine, t. III, p.p. 720—724.

[27]) Annales du Sénat et de la Chambre des députés, 1877, session ordinaire, t. III, Chambre, p. 237.

Съ этою цѣлью я послѣдовательно образовалъ два министерства... Но несмотря на лояльную поддержку, которую я оказывалъ имъ обоимъ, ни то, ни другое не было въ состояніи собрать въ палатѣ депутатовъ солидное большинство, преданное ихъ политической программѣ.

Послѣ этихъ двухъ равно безуспѣшныхъ опытовъ, я не могу сдѣлать шага по тому же пути безъ того, чтобы обратиться къ содѣйствію другой фракціи республиканской партіи, той, которая думаетъ, что республика можетъ утвердиться только при условіи радикальнаго видоизмѣненія всѣхъ нашихъ административныхъ, судебныхъ, финансовыхъ и военныхъ установленій.

Ни моя совѣсть ни мой патріотизмъ не позволяютъ мнѣ, хотя бы косвенно, хотя бы издали способствовать торжеству этихъ идей...

Я долженъ былъ поэтому—и я имѣлъ на то конституціонное право—избрать себѣ совѣтниковъ, которые думаютъ, какъ я, по этому, сейчасъ единственно существенному вопросу [28]).

Такимъ образомъ, маршалъ Макъ-Магонъ самъ вполнѣ откровенно признавалъ „личный“ характеръ своего разногласія съ большинствомъ палаты. Чтобъ образовать министерство, способное собрать большинство, преданное ему и его программѣ, ему стоило обратиться къ Гамбеттѣ. Но Гамбетта былъ представителемъ непріемлемой для Макъ-Магона „радикальной“ фракціи, и вотъ, изъ нежеланія имѣть дѣло „съ радикализмомъ“, маршалъ-президентъ и шелъ на столкновеніе съ парламентомъ, рѣзко нарушая имъ самимъ въ 1873 году громко провозглашенное „право большинства“.

Въ рѣчи, произнесенной въ сенатѣ 21 іюня въ защиту роспуска палаты, новый министръ-президентъ, де-Брольи еще рѣзче и яснѣе раскрывалъ этотъ „личный“ характеръ кризиса.

— Г. президентъ республики,—говорилъ онъ,—всегда имѣлъ твердое намѣреніе ни въ чемъ не уступать духу радикализма. Г. Гамбетта старается теперь стушеваться передъ г. Тьеромъ съ терпѣніемъ, которое ничего не стоитъ его молодости. Но онъ настоящій вождь большинства. Это не могло

[28]) Annales, ibidem, p. 250.

устраивать маршала Макъ-Магона... Человѣкъ, который носитъ имя маршала Макъ-Магона, не можетъ быть единомышленникомъ и союзникомъ почтеннаго г. Гамбетты. Вотъ гдѣ вся правда [29]).

13 ноября того же года, послѣ того, какъ состоялись общіе выборы, и правительство было на нихъ разбито, де-Брольи въ рѣчи, произнесенной въ новой палатѣ, опять возвращался къ той же темѣ, на этотъ разъ окончательно оставляя президента республики безъ всякаго конституціоннаго прикрытія.

— Вотъ,—говорилъ онъ,—чѣмъ объясняется образъ дѣйствій маршала. Пока рѣчь шла о политикѣ, онъ былъ терпимъ и уступчивъ. Но когда оказались затронутыми вопросы соціальнаго порядка, онъ остановился. Въ этотъ день онъ совершилъ актъ 16 мая. Это актъ существенно личный. За все послѣдующее мы всецѣло принимаемъ на себя отвѣтственность. Этотъ актъ долженъ быть отнесенъ на его личный счетъ. За все дальнѣйшее мы принимаемъ на себя всю отвѣтственность и во всѣхъ ея видахъ: отвѣтственность моральную передъ исторіей, отвѣтственность политическую передъ государственными властями; если угодно, мы принимаемъ на себя и отвѣтственность уголовную, такъ какъ вы, повидимому, хотите насъ ею запугать [30]).

Альтернатива Гамбетта—Макъ-Магонъ не могла не придать своеобразнаго оттѣнка всей вообще избирательной кампаніи и, въ частности, роли, удѣленной въ ней президенту. Макъ-Магонъ спустился съ горнихъ высотъ фактической безотвѣтственности, на которыя помѣстили главу государства конституціонные законы 1875 года. Онъ вошелъ въ самую гущу политической борьбы и естественно занялъ въ ней позицію борющейся стороны. Судъ избирателей, который въ нормальныхъ условіяхъ парламентаризма, минуя главу государства, имѣетъ въ виду только его отвѣтственныхъ министровъ, оказался компетентнымъ для произнесенія приговора надъ самимъ президентомъ

---

[29]) Annales, ibidem, Sénat.

[30]) Annales du Sénat et de la Chambre des députés, 1877 (2-me législature), t. IV, Chambre.

республики. Это превосходно понялъ Гамбетта и въ одной изъ знаменитѣйшихъ своихъ рѣчей ясно и рѣзко формулировалъ конституціонныя послѣдствія этого своеобразнаго положенія, занятаго президентомъ.

— Повѣрьте мнѣ,—закончилъ онъ свою рѣчь 15 августа, на банкетѣ въ Лиллѣ,—когда эти милліоны французовъ, эти крестьяне, рабочіе, горожане, всѣ эти избиратели свободной французской земли сдѣлаютъ свой выборъ и выразятъ свою волю; повѣрьте, когда эти милліоны французовъ скажутъ свое слово, тогда не найдется человѣка, который могъ бы,—какъ бы высоко ни стоялъ онъ на лѣстницѣ политической или административной іерархіи,—оказать имъ неповиновеніе. Когда Франція подастъ свой суверенный голосъ, тогда, повѣрьте мнѣ, господа, тогда придется подчиниться, или удалиться [31]).

Маршалъ Макъ-Магонъ принялъ и эту дилемму. Послѣ нѣкоторой борьбы, онъ „подчинился“. Испробовавъ дѣловой кабинетъ генерала Рошебуэ, безуспѣшно попытавшись образовать „кабинетъ сопротивленія“ подъ предсѣдательствомъ сенатора Батби, онъ вернулся къ своей конституціонной роли и назначилъ парламентарный кабинетъ Дюфора. Въ извѣстномъ уже посланіи къ палатамъ, продиктованнымъ ему его новыми министрами, были взяты обратно всѣ притязанія 16 мая.

„Повинуясь правиламъ парламентарнаго режима,—говорилось между прочимъ въ этомъ посланіи,—я образовалъ кабинетъ изъ членовъ обѣихъ палатъ, готовыхъ защищать и осуществлять республиканскій строй, на основѣ конституціонныхъ законовъ... Конституція 1875 года установила у насъ строй парламентарной республики, санкціонировавъ на ряду съ моею безотвѣтственностью солидарную и индивидуальную отвѣтственность министровъ. Тѣмъ самымъ опредѣлены наши взаимныя права и обязанности,—независимость министровъ есть необходимое условіе ихъ отвѣтственности“... [32]).

---

[31]) Hanotaux, Histoire de la France contemporaine, t IV, p.p. 146—147.

[32]) Annales du Sénat et de la Chambre des députés, 1877 (2-me législature), t. V, p. 153.

3. Ни въ чемъ, однако, не сказывается такъ ярко связанность главы парламентарнаго государства основнымъ велѣніемъ парламентаризма, требующимъ „постояннаго согласія“ между политикой правительства и желаніями парламента, какъ въ томъ, какъ, когда и съ какими цѣлями онъ осуществляетъ свои функціи верховнаго „арбитра“ между прочими органами государства. Такія функціи ему несомнѣнно принадлежатъ, и свобода его дѣйствій является наибольшей въ тѣхъ случаяхъ, когда отъ личнаго рѣшенія имъ извѣстнаго спорнаго въ политической жизни страны вопроса, зависитъ дальнѣйшее теченіе и направленіе этой жизни. Такъ, напримѣръ, совершенно очевидно, что въ 1911 году, когда бельгійскій король побудилъ къ выходу въ отставку министерство Сколларта, онъ могъ бы вмѣсто передачи власти другому, тоже клерикальному кабинету де-Брокквиля, поступить такъ, какъ подсказывали ему слѣва, то-есть назначить либеральное министерство и согласиться на роспускъ парламента. Точно также и англійскій монархъ въ 1911 году могъ отвергнуть требованіе кабинета Асквита о назначеніи новыхъ пэровъ, причемъ и онъ долженъ былъ бы считаться съ неизбѣжностью въ этомъ случаѣ призванія къ власти уніонистовъ, находившихся въ меньшинствѣ въ палатѣ общинъ. Иными словами, въ жизни парламентарнаго государства, дѣйствительно, бываютъ такіе моменты, когда главѣ государства приходится свободно оцѣнить политическое положеніе и своимъ личнымъ рѣшеніемъ направить дальнѣйшій ходъ событій такъ или иначе. Обычно при этомъ у него имѣется выборъ,— либо послѣдовать совѣтамъ министровъ, находящихся у власти, либо принять ихъ отставку, что опять таки почти всегда связано съ использованіемъ въ ту или другую сторону его прерогативъ назначенія новыхъ пэровъ или роспуска парламента. Краткій анализъ соотвѣтствующихъ прецедентовъ покажетъ, что и въ пользованіи этими двумя наиболѣе „свободными“ своими прерогативами онъ ограниченъ все тѣмъ же основнымъ принципомъ парламентарнаго строя.

Прежде всего, здѣсь необходимо устранить одно недоразумѣніе, подобное тому, какое имѣло мѣсто и по отношенію къ вопросу о назначеніи и увольненіи министровъ и которое также покоится на некритическомъ отношеніи къ отдѣльнымъ элементамъ парламентарной доктрины Бенжамена Констана. Нерѣдко и даже чаще, чѣмъ по вопросу о назначеніи министровъ, въ литературѣ указывалось, будто, назначая новыхъ пэровъ или распуская парламентъ, глава государства дѣйствуетъ „одинъ“, то есть самостоятельно и свободно, безъ участія отвѣтственныхъ совѣтниковъ, почему и эти акты являются его „личными“ актами, не подлежащими обсужденію и критикѣ [33]). Что касается назначенія новыхъ пэровъ, то несостоятельность этихъ соображеній не требуетъ, кажется, особыхъ доказательствъ. Назначеніе новыхъ пэровъ происходитъ всегда въ интересахъ министерства, находящагося у власти и по его совѣту, и, слѣдовательно, это министерство и несетъ за него отвѣтственность [34]). Такъ, вполнѣ естественно, что въ Англіи въ 1832 году, какъ и въ 1911-мъ, критика оппозиціи направлялась противъ тѣхъ министровъ, графа Грэя и мистера Асквита, которые добивались отъ своихъ монарховъ соотвѣтствующихъ обѣщаній. Но то же самое, очевидно, примѣнимо и къ случаямъ отказа въ назначеніи пэровъ. Эти случаи обычно связаны съ министерскими кризисами. Министры, давшіе монарху соотвѣтствующій совѣтъ и встрѣтившіе отказъ, выходятъ въ отставку, и ихъ преемники, по общему конституціонному принципу, несутъ отвѣтственность какъ за ихъ увольненіе, такъ и за всѣ дѣйствія главы государства, это увольненіе вызвавшія. Съ другой стороны, все сказанное вполнѣ примѣнимо и къ роспуску парламента. Пользованіе правомъ роспуска даетъ

---

[33]) Въ русской литературѣ этотъ взглядъ по вопросу о роспускѣ защищалъ А. С. Алексѣевъ, Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства стр. 47—48. Ср. А. А. Алексѣевъ, Министерская власть въ конституціонномъ государствѣ, стр. 168.

[34]) См. въ особенности дебаты центральной секціи бельгійскаго конгресса, выше стр. 196—197.

также поводъ къ различенію двухъ его видовъ—роспуска, какъ говорятъ, министерскаго, предпринимаемаго по иниціативѣ стоящихъ у власти министровъ, которые, очевидно, и являются за него отвѣтственными, и роспуска „монаршаго", предпринимаемаго по иниціативѣ самого главы государства, но всегда при участіи назначенныхъ имъ министровъ, не находящихъ себѣ большинства въ парламентѣ даннаго состава и думающихъ завоевать его на общихъ выборахъ, и на которыхъ, слѣдовательно, и ложится отвѣтственность за пользованіе прерогативой роспуска. Парламенты парламентарныхъ государствъ никогда не затруднялись подвергать роспускъ палатъ обсужденію, высказываться относительно обоснованности или необоснованности, цѣлесообразности или нецѣлесообразности его, и министры также отнюдь не уклоняются отъ несенія отвѣта за него [35]). То обстоятельство, что при этомъ рѣчь идетъ большею частью нетолько о политической цѣлесообразности роспуска, но и о конституціонности его, прежде всего, доказываетъ, что и такое „дискреціонное" полномочіе главы государства въ системѣ парламентаризма подвергается нѣкоторымъ своеобразнымъ конституціоннымъ ограниченіямъ [36]).

Существо этихъ ограниченій опять таки легче всего установить по отношенію къ прерогативѣ назначенія пэровъ, или членовъ верхней палаты. Общимъ образомъ право назначенія членовъ верхней палаты, или возведенія въ на-

---

[35]) Здѣсь достаточно вспомнить дебаты, имѣвшіе мѣсто въ 1835 году въ Англіи во время борьбы палаты общинъ съ Пилемъ, см. выше стр. 48—49. Впрочемъ, отъ обсужденія условій и обстоятельствъ роспуска парламента никогда не уклоняются и палаты дуалистическихъ государствъ. См., напримѣръ, дебаты по поводу роспуска германскаго рейхстага 13 декабря 1906 года въ засѣданіяхъ рейхстага 25 и 28 февраля 1907 г. (рѣчи депутатовъ Шпана, Бассермана, Гребера, имперскаго канцлера князя Бюлова и его замѣстителя графа Посадовскаго). Stenographische Berichte des deutschen Reichstages, 1907, Verhandlungen, S.S. 15—38, 119—139.

[36]) Спеціальныя работы о роспускѣ парламентовъ: Matter, De la dissolution des assemblées parlementaires, Cretin, Le droit de dissolution des assemblées parlementaires.

слѣдственное званіе, сопряженное съ мѣстомъ въ ней, принадлежитъ главѣ всякаго государства съ верхней палатой, образуемой изъ членовъ наслѣдственныхъ или по назначенію. Пользованіе имъ, такимъ образомъ, не имѣетъ специфической связи съ парламентаризмомъ, и вполнѣ возможны и фактически извѣстны случаи назначенія пэровъ,—и даже иногда въ значительномъ числѣ,—въ условіяхъ дуалистическаго строя. Такъ, единственный примѣръ дѣйствительнаго использованія этой прерогативы въ Англіи относится къ 1712 году, когда понадобилось назначить 12 новыхъ пэровъ для проведенія черезъ верхнюю палату Утрехтскаго мирнаго договора, то есть къ до-парламентарному періоду англійской исторіи. Также и во Франціи при Бурбонахъ, назначеніе пэровъ имѣло мѣсто дважды, въ 1819 году и въ 1827 году, когда парламентаризма, какъ признанной конституціонной системы, еще налицо не было. Но различіе между такимъ назначеніемъ пэровъ и тѣмъ, какое специфически свойственно парламентарному строю, улавливается сразу. Въ условіяхъ дуализма назначеніе пэровъ имѣетъ, такъ сказать, однократный, эпизодическій характеръ. Нужно сломить сопротивленіе верхней палаты политикѣ правительства, нужно во что бы то ни стало добиться принятія палатой какой либо конкретной важной мѣры, и для этого совершается „давленіе“ на ея личный составъ. Это все вполнѣ въ логикѣ того государственнаго порядка при которомъ дѣятельность правительства направлена на возможное осуществленіе личной политики главы государства. Совершенно иной смыслъ получаетъ тотъ же самый актъ главы государства въ условіяхъ парламентаризма. Вильгельмъ IV въ 1832 году или Георгъ V въ 1911, давая согласіе на назначеніе новыхъ пэровъ, имѣли въ виду отнюдь не одно только проведеніе черезъ парламентъ билля о реформѣ или билля о правѣ вето лордовъ. Въ томъ, и въ другомъ случаѣ дѣятельность ихъ направлялась на то, чтобы поддержать опредѣленный политическій режимъ, опредѣленную политическую программу, причемъ это, очевидно, была не ихъ личная программа, а программа боль-

шинства нижней палаты. Съ другой стороны, въ обоихъ этихъ случаяхъ, и отклоненіе ими требованія министровъ также не означало бы обязательно торжества личныхъ идей короля Вильгельма или короля Георга. Плоды этого отклоненія и неизбѣжно связанной съ нимъ перемѣны правительства, пожали бы во всякомъ случаѣ не они, а новое министерство и то новое парламентское большинство, которое это министерство должно было бы для себя найти. Въ большей даже степени, чѣмъ въ минуты министерскихъ кривисовъ, здѣсь выступаетъ такимъ образомъ основная функція главы парламентарнаго государства, какъ органа, радѣющаго о поддержаніи постоянной гармоніи между правительствомъ и парламентомъ.

Роспускъ парламента и представляется, въ концѣ концовъ тѣмъ крайнимъ средствомъ, къ которому прибѣгаетъ глава парламентарнаго государства при осуществленіи этой своей функціи. Прерогатива роспуска также отнюдь не является чѣмъ то, только парламентаризму свойственнымъ. Она обыкновенно находитъ себѣ мѣсто въ конституціи всякаго представительнаго государства, не стремящагося къ совершенному разобщенію правительства и парламента, и ею нерѣдко пользуются и въ условіяхъ дуалистическаго порядка. Все дѣло въ томъ, что условія эти не тѣ, которымъ подвержено пользованіе ею въ системѣ парламентаризма, и, что роспускъ, предпринимаемый главою парламентарнаго государства, имѣетъ такъ сказать своеобразное направленіе и преслѣдуетъ своеобразныя цѣли. Здѣсь можно установить въ общемъ, полный паралелизмъ тому, что было установлено выше, относительно назначенія членовъ верхней палаты. Роспускъ парламента въ системѣ дуалистическаго строя имѣетъ обычно значеніе радикальнаго пріема, примѣняемаго для проведенія въ жизнь какого-нибудь правительственнаго мѣропріятія. Парламентъ отклоняетъ предложеніе правительства, и если это предложеніе въ глазахъ главы государства и его министровъ является достаточно важнымъ, и если они имѣютъ основанія расчитывать, что общіе выборы могутъ дать благопрі-

ятные для нихъ результаты, парламентъ распускается. Въ зависимости отъ состава новаго парламента, правительство либо проводитъ свои предположенія, либо отказывается отъ нихъ, либо ищетъ компромисса съ парламентомъ. Отношенія, наблюдаемыя въ дуалистическомъ государствѣ между органами народнаго представительства и правительства и въ этомъ случаѣ оказываются такимъ образомъ отвѣчающими идеѣ ихъ самостоятельности и независимости. Они сталкиваются, оказываютъ другъ на друга извѣстное воздѣйствіе, но результаты его ничего не мѣняютъ въ ихъ принциціальномъ отношеніи другъ къ другу. Не то въ парламентарномъ государствѣ. Въ условіяхъ парламентаризма роспускъ парламента утрачиваетъ характеръ односторонняго воздѣйствія правительста на народное представительство съ единственною цѣлью добиться отъ него принятія той или другой конкретной мѣры. Нормально говоря, такъ называемый „карательный роспускъ“ парламента здѣсь невозможенъ [37]).

Въ самомъ общемъ своемъ значеніи, роспускъ парламента является при парламентарномъ строѣ только средствомъ „повѣрки“ его „полномочій“. Поэтому, первымъ условіемъ конституціонности роспуска и будетъ то, чтобы на счетъ соотвѣтствія большинства парламента большинству избирателей существовали какія либо сомнѣнія. Роспускъ только что подвергшейся обновленію палаты, или роспускъ палаты, политическое единомысліе которой съ избирателями доказывается соотвѣтствующими манифестаціями общественнаго мнѣнія, неизбѣжно воспринимается въ парламентарной странѣ, какъ не конституціоное использованіе прерогативы. Затѣмъ случаи роспуска парламента при парламентарномъ строѣ можно тоже удобно классифицировать на двѣ группы. Говорятъ о роспускѣ „министер-

[37]) Сказанное относится къ роспуску нижней палаты парламентскаго государства. Роспускъ же верхней палаты (напримѣръ бельгійскаго сената), какъ не имѣющей спеціально парламентарнаго вліянія, носитъ и здѣсь приблизительно тотъ же самый характеръ, что роспускъ парламента вообще въ условіяхъ дуалистическаго строя.

скомъ". Сюда отойдутъ тѣ случаи, когда глава государства распускаетъ парламентъ по совѣту, находящихся у власти министровъ, видящихъ въ обращеніи къ суду избирателей единственное средство побороть препятствія, мѣшающія полному осуществленію ихъ программы, въ чемъ бы эти препятствія не заключались. Конституціонная функція главы парламентарнаго государства состоитъ въ этомъ случаѣ, очевидно, въ томъ, чтобы прежде, чѣмъ дать согласіе на роспускъ, оцѣнить положеніе съ той точки зрѣнія, дѣйствительно ли общіе выборы могутъ упрочить положеніе даннаго министерства и устранить съ его пути тѣ препятствія, которыя побуждаютъ его просить о роспускѣ. Глава государства несомнѣнно долженъ будетъ проявить здѣсь извѣстную степень личной иниціативы и отъ его проницательности, безпристрастія, а иногда и рѣшительности будетъ зависѣть многое въ дальнѣйшемъ теченіи государственной жизни. Но конечный результатъ роспуска опредѣлится все таки отнюдь не личными желаніями главы государства. При парламентаризмѣ, еще въ большей мѣрѣ, чѣмъ при дуализмѣ, голосованіе избирателей на общихъ выборахъ является безапелляціоннымъ приговоромъ, которому должны подчиниться всѣ органы государства [38]). Слѣдовательно, и въ вопросѣ объ общемъ направленіи политики правительства восторжествуетъ послѣ роспуска и общихъ выборовъ не воля монарха, или президента, а воля избирателей, выраженная новымъ парламентомъ, и у власти останется или къ власти придетъ министерство, отвѣчающее новому парламентскому большинству. Тотъ же самый конечный результатъ неизбѣженъ и при роспускѣ, называемомъ иногда роспускомъ „монаршимъ", то есть предпринимаемымъ по иниціативѣ самого главы государства. Практи-

[38]) Макъ-Магонъ въ посланіи 14 декабря 1877 г.: „Пользованіе правомъ роспуска есть только средство обращенія къ верховному судьѣ, на котораго нѣтъ аппелляціи. Оно не можетъ быть выведено въ правительственную систему. Я счелъ своимъ долгомъ воспользоваться этимъ правомъ и подчиняюсь рѣшенію страны". См. выше стр. 310.

чески роспускъ этого второго типа встрѣчается опять-таки только въ связи съ перемѣной кабинета. Глава государства, принудивъ къ отставкѣ одно министерство, назначаетъ другое, и если оно не въ состояніи держаться при данномъ составѣ парламента, прибѣгаетъ къ роспуску. Въ этомъ случаѣ конституціонность роспуска зависитъ, очевидно, отъ конституціонности самой смѣны министерства. Если глава государства предпринимаетъ то и другое въ цѣляхъ проведенія личной своей политики, его образъ дѣйствій воспринимается, какъ непарламентарный. Но если перемѣна министерства является послѣдствіемъ безпристрастной оцѣнки главою государства политическаго положенія, изъ которой оказывается, что парламентъ, поддерживающій данное правительство, самъ уже пересталъ „представлять“ страну, вмѣшательство главы государства будетъ вполнѣ отвѣчать началамъ парламентарнаго порядка. Глава парламентарнаго государства и въ этомъ „крайнемъ“ случаѣ только выполнитъ свою обычную въ условіяхъ парламентаризма роль радѣтеля о сохраненіи или установленіи обязательной гармоніи между отдѣльными элементами парламентарнаго строя.

ГЛАВА ВОСЬМАЯ.

Новѣйшая эволюція парламентарнаго строя.

На основаніи сказаннаго на предыдущихъ страницахъ главныя начала парламентарнаго строя, какъ своеобразной системы конституціонализма, могутъ быть формулированы въ слѣдующихъ краткихъ тезисахъ. Верховное начало парламентаризма требуетъ постояннаго согласія между политикой министерства и желаніями большинства нижней палаты парламента. Парламентъ въ парламентарномъ государствѣ имѣетъ возможность или право требовать чтобы къ власти призывалось и у власти пребывало только такое министерство, политика котораго пользуется одобреніемъ нижней палаты. Глава парламентарнаго государства, назначая и увольняя своихъ министровъ, а также осуществляя прочія свои прерогативы, въ особенности прерогативы назначенія пэровъ и роспуска парламента вынужденъ или обязанъ стремиться къ поддержанію политическаго единомыслія между министерствомъ и нижней палатой. Для того чтобы получить законченную характеристику парламентарнаго строя, теоріи парламентаризма оставалось бы только сдѣлать въ этихъ формулахъ выборъ между терминами „имѣетъ возможность“ или „имѣетъ право“ и „вынужденъ“ или „обязанъ“, то есть рѣшить вопросъ о томъ, являются ли правила, регулирующія функціонированіе парламентарнаго строя, правилами политической цѣлесообразности или правовыми

нормами. Но предварительно ей необходимо принять во вниманіе и проанализировать тѣ возраженія противъ ея конституціонной схемы, которыя могли бы быть ей сдѣланы съ той точки зрѣнія, что, отвѣчая матеріаламъ эпохи такъ называемаго „классическаго“ парламентаризма, эта схема расходится съ данными новѣйшей эволюціи парламентарнаго строя.

Начало той эволюціи парламентарнаго строя, которая имѣется здѣсь въ виду, принято связывать съ точно опредѣленною датою новѣйшей исторіи Англіи. Въ 1868 году выборы въ палату общинъ, впервые произведенные на основаніи акта о народномъ представительствѣ 1867 года, дали внушительное либеральное большинство, и въ декабрѣ консервативное министерство Дизраэли, не дожидаясь открытія сессіи, уступило мѣсто либеральному кабинету Гладстона. Черезъ шесть лѣтъ, въ 1874 г. либералы, въ свою очередь, понесли пораженіе на общихъ выборахъ, и по примѣру Дизраэли Гладстонъ немедленно вышелъ въ отставку. Въ обоихъ случаяхъ и съ обѣихъ сторонъ смѣна министерства разсматривалась, какъ естественное и неизбѣжное послѣдствіе исхода избирательной кампаніи.

16 февраля 1869 года при обсужденіи палатою общинъ отвѣтнаго адреса Дизраэли, въ качествѣ лидера консервативной оппозиціи, признавалъ, что

правительство ея величества приняло власть, въ виду яснаго выраженія избирателями ихъ желанія, чтобы высокопочтенному джентльмену и его друзьямъ была дана возможность заняться разрѣшеніемъ вопросовъ безспорно огромной трудности [1]).

Въ 1874 году Гладстонъ высказывался еще опредѣленнѣе.

— Вручніе власти (смѣнившимъ насъ джентльменамъ),— говорилъ онъ въ палатѣ общинъ 19 марта,— есть актъ самой страны, и такъ какъ это актъ страны, то я признаю, что они имѣютъ всяческое право быть благожелательно испытанными въ пользованіи властью; что всякое мелочное сопротивленіе имъ

[1]) Parliamentary Debates, III series, v. CXCIV, p. 67.

должно быть оставлено, что имъ должна быть дана полная возможность и нужный срокъ для развитія ихъ плановъ и осуществленія ихъ принциповъ. Такимъ образомъ страна будетъ въ состояніи судить о разумности выбора, сдѣланнаго ею; и если она найдетъ основанія одобрить этотъ свой выборъ, результатомъ такого одобренія будетъ продленіе на новый срокъ власти за джентльменами, теперь ею обладающими. Если будетъ такъ,— превосходно; но если, напротивъ, дальнѣйшее размышленіе приведетъ народъ этой страны къ инымъ выводамъ, то я не сомнѣваюсь, что въ конституціи будетъ найдено средство для разрѣшенія дилеммы, въ которой онъ, можетъ быть, окажется [2]).

Государственно-правовая теорія не замедлила отозваться на эти прецеденты, и уже въ 1875 г. Эдуардъ Фримэнъ отмѣчалъ ихъ, какъ признаки новаго развитія неписанной англійской конституціи. Лично онъ не считалъ поведенія обоихъ премьеровъ правильнымъ, полагая, что министры подлежатъ суду одной только палаты общинъ. „Но дѣло сдѣлано, добавлялъ онъ; образъ дѣйствій мистера Дизраэли и мистера Гладстона будетъ несомнѣнно разсматриваться, какъ прецедентъ, и ему будутъ слѣдовать будущіе министры. Однимъ изъ принциповъ неписанной конституціи Англіи станетъ такимъ образомъ то, что избиратели въ своихъ помѣщеніяхъ для голосованія могутъ такъ же назначать и увольнять министровъ, какъ палата общинъ въ Вестминстерскомъ дворцѣ“ [3]).

Съ тѣхъ поръ еще дважды, въ 1880 и въ 1886 г.г., смѣна англійскихъ кабинетовъ состоялась въ зависимости отъ того или иного исхода выборовъ и непосредственно вслѣдъ за ними. Одновременно и въ теоріи государствовѣдѣнія пріобрѣталъ все большую убѣдительность и популярность тезисъ, утверждающій, что англійская конституція уже переживаетъ процессъ, предугаданный Фримэномъ. Наряду съ болѣе общими указаніями на то, что съ 1868 г. „власть создавать и разрушать министерства“, принадлежавшая раньше коронѣ, а затѣмъ нижней палатѣ, перешла въ руки изби-

[2]) Parliamentary Debates, III series, v. CCXVIII. p. 85.

[3]) Въ статьѣ The difficulties of republicanism in Europe, International Review, vol. II, p. 374.

рателей [4]) встрѣчаются теперь и категорическія заявленія, что англійскій кабинетъ находится на пути превращенія своего изъ „парламентской въ непарламентскую исполнительную власть“, такъ что можно даже представить себѣ время, когда „несмотря на то, что всѣ формы англійской конституціи останутся неизмѣнными, англійскій первый министръ будетъ такъ же несомнѣнно избираться всенароднымъ голосованіемъ, какъ и американскій президентъ“ [5]). Естественно, что политическая оцѣнка такой эволюціи англійскаго парламентаризма должна была быть весьма различна у различныхъ ученыхъ. Одни увидѣли въ ней нормальное, органическое развитіе къ высшимъ, болѣе совершеннымъ формамъ государственнаго устройства, другимъ она показалась началомъ конца идеи представительства. Расцвѣтъ ученія о перерожденіи или вырожденіи, переживаемомъ англійскимъ парламентаризмомъ, какъ разъ совпалъ съ періодомъ, когда „кризисъ“ парламентаризма былъ особенно модной темой въ Западной Европѣ. Оно дало обильную пищу для литературы этого „кризиса“ и вызвало не одно пророчество о грядущихъ судьбахъ парламентарнаго строя и представительнаго правопорядка вообще [6]).

Однако, для того, чтобы установить, точно ли парламентарная конституція Англіи находится уже въ состояніи перерожденія или вырожденія, мало указать на тотъ дѣйствительно совершенно неоспоримый фактъ, что четыре министерскихъ кризиса за послѣдніе сорокъ лѣтъ были вызваны не вотумами парламента, а исходомъ общихъ выборовъ. Не подлежитъ сомнѣнію, что старое конституціонное правило, требующее отставки министерства, потерявшаго довѣріе палаты общинъ, не утратило въ этомъ періодѣ своей

---

[4]) Anson, Loi et pratique, La Couronne, p. 166, Dupriez, Les ministres, t. I, p. 138.

[5]) Дайси, Основы государственнаго права Англіи, стр. 494.

[6]) См. въ особенности Еллинекъ, Конституціи, ихъ измѣненія и преобразованія, русскій переводъ 1907, стр. 60—93.

силы. Въ 1885 г. министерство Гладстона, въ 1886 и 1892 гг. кабинеты Сольсбери и въ 1895 г. министерство Розбери ушли въ отставку именно вслѣдствіе вотумовъ палаты общинъ, выражавшихъ имъ недовѣріе или порицаніе. Слѣдовательно, для доказательства того, что предугаданный Фримэномъ процессъ привелъ уже къ сколько-нибудь годнымъ для воспріятія ихъ конституціонной теоріей результатамъ, нужно было бы показать, что и выходъ министерства въ отставку немедленно вслѣдъ за пораженіемъ на выборахъ разсматривается въ современной Англіи, какъ исполненіе требованія признаннаго конституціоннаго принципа, а пребываніе его у власти до враждебнаго вотума палаты почитается антиконституціоннымъ.

Анализъ парламентскихъ прецедентовъ не даетъ основаній заключить, чтобы такой новый конституціонный принципъ пользовался признаніемъ въ современной Англіи. Самъ Гладстонъ высказывалъ по этому поводу въ 1880 году слѣдующія поучительныя соображенія.

— Я хотѣлъ бы на минуту обратить вниманіе палаты,— говорилъ онъ 20 мая въ палатѣ общинъ въ качествѣ главы только что образованнаго либеральнаго кабинета,— на то обстоятельство, что въ трехъ послѣднихъ случаяхъ смѣны министерства образъ дѣйствія уходившаго въ отставку правительства отличался нѣкоторыми особенностями... Смѣна министерства имѣла мѣсто въ декабрѣ 1868, въ февралѣ 1874 и, наконецъ, въ маѣ 1880 года. Обыкновенно въ этой странѣ смѣна правительства совершается въ связи съ вотумами парламента и только тогда, когда она совершается въ связи съ вотумами парламента, мы считаемъ ее правильной и нормальной. Я хотѣлъ бы высказаться здѣсь въ пользу этого правильнаго и нормальнаго порядка. Духу нашей конституціи вполнѣ отвѣчало поведеніе правительства лорда Мельбурна въ 1841 г. и правительства лорда Дерби въ 1859 г., когда они очутившись въ меньшинствѣ на выборахъ, тѣмъ не менѣе созывали парламентъ и давали ему возможность высказать свое сужденіе объ ихъ политикѣ. Въ послѣднихъ трехъ случаяхъ, къ несчастью, настоятельныя общественныя нужды требовали, или такъ казалось будто онѣ требовали, чтобы правительство, вмѣсто того, чтобы въ строгомъ согласіи съ конституціей дожидаться суда палаты общинъ слѣдовало другой, болѣе суммарной процедурѣ и выхо-

дило въ отставку тотчасъ же по обнародованіи результатовъ выборовъ. Я счелъ необходимымъ сказать по этому поводу нѣсколько краткихъ словъ. Конечно, я самъ всецѣло отвѣтственъ за одинъ изъ этихъ трехъ случаевъ, именно за случай 1874 года. Если бы мы тогда поступили иначе, мы значительно сократили бы парламентскую сессію. А всякій, кто знаетъ, каковы обязанности этого парламента, каковы потребности нашей обширной и безконечно разнообразной страны, и какъ трудно парламенту, несмотря на его несравненное прилежаніе справиться съ этими потребностями, тотъ пойметъ, что при извѣстныхъ условіяхъ экономія во времени можетъ быть для парламента неоцѣнима. Но я надѣюсь, что въ тѣхъ случаяхъ, когда мотивы, опредѣлявшіе наше поведеніе въ 1874 г., не будутъ имѣть силы (я допускаю, что теперь они имѣли даже большую, чѣмъ тогда силу), старый конституціонный порядокъ не будетъ забытъ, и находящаяся у власти партія, послѣ того, какъ ея идеи подвергнутся обсужденію страны, будетъ всякій разъ готова выслушать произнесеніе надъ собой приговора въ наиболѣе правильной формѣ и для этого дожидаться окончанія дебатовъ и голосованія въ собранномъ парламентѣ [7]).

Дѣйствительно, Сольсбери послушался этого совѣта и въ 1886 году вышелъ въ отставку только тогда, когда вновь избранная палата общинъ приняла большинствомъ 329 голосовъ противъ 250 поправку къ отвѣтному адресу, въ которой выражалось сожалѣніе о томъ, что въ тронной рѣчи не было обѣщано никакихъ мѣропріятій по рабочему и аграрному вопросу [8]). Конституціонность его образа дѣйствій не была заподозрѣна. Напротивъ, въ 1892 году, когда тотъ же Сольсбери опять не поторопился уйти послѣ пораженія консерваторовъ на выборахъ, поведеніе его подверглось критикѣ, и именно это обстоятельство приводится обыкновенно, какъ самый сильный аргументъ въ пользу наличности въ современной англійской конституціи искомой нормы [9]). Однако, и на этотъ разъ рѣчь шла не о конституціонности или неконституціонности поведенія Сольсбери,

---

[7]) Parliamentary Debates, III series, v. CCLII, p.p. 148—148.

[8]) Parliamentary Debates, III series, v. CCLII, p.p. 443, 525. См. выше стр. 151—152.

[9]) Anson, Loi et pratique, La Couronne, p. 166, n. 1, Sidney Lee, Queen Victoria, p. 509.

и Гладстонъ критиковалъ его съ точки зрѣнія цѣлесообразности, продолжая по существу стоять на занятой имъ въ 1880 году позиціи. Онъ полагалъ, что консервативный кабинетъ уклонился на этотъ разъ какъ отъ прецедентовъ 1841 и 1859 г.г., такъ и отъ прецедентовъ 1868, 1874, 1880 и 1886 гг. Какъ выходъ министерства въ отставку немедленно послѣ общихъ выборовъ, такъ и ожиданіе имъ вотума палаты имѣютъ свои преимущества и недостатки. Въ 1841 и 1859 г. правительство, цѣною извѣстной затраты времени, давало парламенту возможность высказаться о его политической программѣ, изложивъ ее въ королевской рѣчи. Въ другихъ четырехъ случаяхъ „страна въ моментъ, когда правительство исчезало, не бывала вполнѣ освѣдомлена о его программныхъ намѣреніяхъ". Но зато получалась значительная экономія времени. Теперь же правительство и отняло у палаты время и ничего не сообщило ей о своей политикѣ, не давъ ей никакого матеріала для дебатовъ о его программѣ [10]).

Поучительно, однако, что случаи министерскихъ кризисовъ въ зависимости непосредственно отъ исхода общихъ выборовъ неоднократно имѣли мѣсто въ странахъ, въ которыхъ меньше всего принято искать признаковъ этой новѣйшей эволюціи парламентаризма, и въ такое время, когда о ней въ Англіи ничего еще не было слышно. Такъ, первое министерство французской Реставраціи, министерство Талейрана ушло въ отставку въ 1815 году, какъ только была избрана „незамѣнимая палата" съ подавляющимъ ультрароялистскимъ большинствомъ. Министры сговорились заявить королю, что они не въ состояніи управлять государствомъ, если онъ „не поддержитъ ихъ передъ иностранными монархами и передъ палатой всею силой своего королевскаго авторитета". Король, какъ разсказываетъ въ своихъ мемуарахъ Витролль, бывшій тогда секретаремъ совѣта

[10]) Parliamentary Debates, IV series, v. VII, p. 196.—Тронная рѣчь дѣйствительно не заключала въ себѣ на этотъ разъ ничего, кромѣ краткаго привѣтствія королевы палатамъ. Parliamentary Debates, ibidem, p. 21.

министровъ, отвѣтилъ на это заявленіе: „Это неконституціонно, мои министры должны сами выпутаться изъ этого дѣла“.—„Въ такомъ случаѣ, сказалъ Талейранъ, мы будемъ вынуждены удалиться“.—„Хорошо, прибавилъ король, если мои министры удалятся, я поступлю, какъ въ Англіи, я поручу кому-нибудь составить новый кабинетъ“ [11]). За время Іюльской Монархіи при подобныхъ же условіяхъ покинуло власть въ 1839 году второе министерство Молэ. Какъ извѣстно, оно боролось съ парламентской „коалиціей“, руководимой Гизо и Тьеромъ, и въ январѣ съ трудомъ, ничтожнымъ большинствомъ, провело въ палатѣ благопріятный для него адресъ. Немедленно вслѣдъ за тѣмъ Молэ подалъ въ отставку, король не принялъ ея, и парламентъ былъ распущенъ. Выборы закончились побѣдой „коалиціи“. 8 марта, не дожидаясь начала Мсессіи, олэ удалился [12]). Наконецъ, первые годы третьей республики ознаменовались кризисомъ 1876 года, когда кабинетъ Бюффэ былъ замѣненъ кабинетомъ Дюфора, едва лишь стало извѣстно, что первые выборы въ палату депутатовъ по новымъ конституціоннымъ законамъ дали республиканское большинство [13]). Даже осенью 1877 года министерство де-Брольи, министерство 16 мая, намѣревалось сначала подчиниться приговору избирателей и осталось въ должности уже по соображеніямъ, къ парламентаризму никакого отношенія не имѣвшимъ [14]).

То, что во Франціи случалось рѣдко, эпизодически, является для Бельгіи общимъ правиломъ. Съ 1857 года и до нашихъ дней чередованіе у власти католиковъ и либераловъ, въ зависимости единственно отъ исхода избирательной кампаніи, не нарушается въ Бельгіи. Бельгійская

---

[11]) Vitrolles, Mémoires, t. III, p.p. 225—228. Ср. Michon, Le gouvernement parlementaire sous la Restauration, p.p. 96—102.

[12]) Thureau-Dangin, Histoire de la Monarchie de Juillet t. III, p.p. 314—359. См. выше стр. 97, 153—154.

[13]) Hanotaux, Histoire de la France contemporaine, t. III, p. 544.

[14]) См. рѣчь де-Брольи въ сенатѣ въ засѣданіи 1877 года, Annales du Sénat et de la Chambre des députés, 1877, t, IV. Ср. Dupriez, Les ministres, t. II, p. 454.

палата представителей не знаетъ тѣхъ драматическихъ засѣданій, въ которыхъ рождаются и умираютъ болѣе или менѣе причудливыя и случайныя партійныя комбинаціи, а съ ними и болѣе или менѣе однородныя или коалиціонныя министерства и которыми такъ богаты были до самаго послѣдняго времени парламенты Франціи и Италіи. Съ методическою точностью побѣдившая на выборахъ партія принимаетъ здѣсь власть и сохраняетъ ее вплоть до того момента, пока при очередномъ обновленіи палаты или на общихъ выборахъ въ случаѣ роспуска не обнаружится перемѣщеніе партійныхъ симпатій избирательнаго корпуса [15]).

На примѣрѣ Бельгіи, въ которой эта система „вырождающагося“ парламентаризма функціонируетъ дольше и регулярнѣе, чѣмъ въ Англіи, совершенно ясно видно, что въ основѣ ея лежатъ вовсе не какія либо новыя конституціонныя правила, „классическому“ парламентаризму неизвѣстныя, а особенности партійно-политической структуры данной страны или даннаго историческаго момента. Въ Бельгіи, напримѣръ, и въ 1851 и въ 1878 г. для пребыванія министерства у власти требовалась наличность у него довѣрія палаты представителей, но въ 1852 году министерство Рожье, хотя и пострадавшее на выборахъ, ушло въ отставку только послѣ того, какъ избраніе президента палаты показало ему, что „либеральное большинство было уже недостаточно, чтобы дать ему возможность управлять страной“. Ярко выраженный либеральный кабинетъ былъ успѣшно замѣщенъ умѣреннымъ кабинетомъ де-Бруккера, который, опираясь не только на лѣвую, но и на элементы правой, продержался у власти болѣе двухъ лѣтъ. Наоборотъ, въ 1878 году католическое министерство Малу, не дожидаясь начала сессіи, безъ колебаній уступило мѣсто либераламъ просто потому, что въ это время исходъ выборовъ безусловно предопредѣлялъ группировку парламентскихъ фракцій. Дисциплина партій въ Бельгіи очень строга. У партій, завоевавшей или потерявшей большинство на

---

[15]) См. выше, стр. 135.

выборахъ, не можетъ быть никакихъ сомнѣній или надеждъ на счетъ ихъ роли въ парламентѣ. Впредь до новыхъ выборовъ одна изъ нихъ будетъ непремѣнно въ большинствѣ, другая непремѣнно въ меньшинствѣ, одна у власти, другая въ оппозиціи. Именно тѣ соображенія цѣлесообразности, которыми Гладстонъ оправдывалъ смѣну правительства немедленно по окончаніи выборовъ, и дѣлаютъ эту практику въ Бельгіи естественной и необходимой. Ибо какой смыслъ кабинету обременять парламентскую сессію дебатами, ходъ и результаты которыхъ предрѣшены, выступать передъ палатой съ программой, къ которой ея отношеніе извѣстно, и ждать отъ нея вотума, котораго все равно ничто не можетъ измѣнить?

Тождественное положеніе вещей можетъ быть иногда создано просто особенностями конкретнаго историческаго момента. Французскіе прецеденты 1815, 1839, 1876 и 1877 г.г. всѣ характеризуются тѣмъ, что министерства, стоявшія тогда у власти, имѣли слишкомъ опредѣленную политическую физіономію, слишкомъ тѣсно связывали свое существованіе съ опредѣленною политической мѣрой или политической программой, чтобы мыслимы были какія-либо сомнѣнія насчетъ пріема, какой должно было имъ оказать въ свою очередь опредѣленное и сплоченное парламентское большинство. Такъ, министерство де-Брольи, назначенное маршаломъ Макъ-Магономъ въ маѣ 1877 года, получило отъ палаты депутатовъ категорическое выраженіе недовѣрія. На выборахъ послѣ роспуска большинство палаты, такъ называемое „большинство 363“, было переизбрано Если бы де-Брольи не измѣнилъ первоначальнымъ своимъ намѣреніямъ и поступилъ по примѣру Талейрана, Молэ и Бюффэ, онъ навѣрно предупредилъ бы лишнее осложненіе конституціоннаго кризиса, оказавшееся пагубнымъ не только для Франціи вообще, но и въ особенности для тѣхъ общественныхъ круговъ и интересовъ, которымъ думали послужить Макъ-Магонъ, де-Брольи и Рошебуэ.

Дѣло здѣсь, очевидно, не въ какомъ-то новомъ спеціальномъ конституціонномъ правилѣ. А просто основ-

ное, существенное для всякаго парламентаризма, какъ „классическаго“, такъ и „вырождающагося“, правило, требующее, чтобы министерство пользовалось довѣріемъ нижней палаты, въ различныхъ условіяхъ политической среды вызываетъ внѣшне различныя политическія явленія. Сегодня въ той или другой странѣ наличность двухъ рѣзко другъ противъ друга стоящихъ партій или двухъ по конкретному вопросу сгруппировавшихся коалицій дѣлаетъ политически цѣлесообразной и даже необходимой смѣну кабинетовъ, непосредственно вслѣдъ за общими выборами. Завтра, если ряды этихъ партій смѣшаются, къ нимъ присоединится „третья партія“ или коалиціи утратятъ прочность и дисциплинированность, если словомъ получится возможность строить и перестраивать парламентскія фракціи, извлекать изъ одного и того же состава палаты то одно, то другое большинство, снова, вѣроятно, воскреснетъ старая система и кабинеты будутъ снова ждать рѣшенія своей участи отъ парламента. Во Франціи не разъ уже случалось, что за эпизодическимъ припадкомъ „вырождающагося“ парламентаризма вновь наступалъ длительный періодъ парламентаризма „классическаго“, со свойственными ему министерскими кризисами подъ вліяніемъ болѣе или менѣе серьезныхъ, болѣе или менѣе случайныхъ парламентскихъ инцидентовъ. Какъ указывалось уже, даже Бельгія, собственно говоря, не иммунизирована противъ подобнаго рецидива. Съ 1884 года абсолютное большинство въ ея палатѣ представителей неизмѣнно сохраняютъ клерикалы. Но достаточно, чтобъ они утратили его, а либералы его не завоевали. Тогда дальнѣйшая судьба бельгійскаго парламентаризма будетъ зависѣть отъ тактики „третьей“, соціалистической партіи. Если соціалисты будутъ неизмѣнно поддерживать какую-либо одну изъ „основныхъ“ партій, вѣроятно, и впредь бельгійскій парламентаризмъ будетъ отличаться признаками „вырожденія“. Если, напротивъ, не связывая себя никакими постоянными обязательствами, они будутъ оказывать поддержку то клерикаламъ, то либераламъ, онъ или совсѣмъ

вернется къ „классическимъ“ началамъ, или приметъ форму „перемежающуюся“.

Исторія англійскихъ партій во второй половинѣ XIX столѣтія показываетъ, что и въ Англіи новѣйшая эволюція парламентаризма обусловлена тѣми же политическими моментами. Съ тридцатыхъ годовъ до конца шестидесятыхъ новая демократическая Англія борется за политическое вліяніе со старой феодально-аристократической, и борется побѣдоносно. Старыя основанія, на которыхъ покоилось дѣленіе правящаго класса на двѣ соперничающихъ группы, рушатся, и старыя, традиціонныя узы оказываются не въ силахъ сдерживать, дисциплинировать вновь призванные къ политической жизни круги населенія. Ряды партій путаются, и за исключеніемъ двухъ сравнительно спокойныхъ періодовъ пребыванія у власти Пальмерстона и Росселя, умѣвшихъ найти равнодѣйствующую между борющимися силами и мудро держаться ея, это время отличалось наибольшею неясностью парламентскаго положенія. Общіе выборы не давали безспорнаго, категорическаго указанія на то, каково будетъ большинство въ палатѣ, и всякое министерство даже послѣ неудачной для него избирательной кампаніи могло не терять надежды все-таки извлечь для себя изъ парламента съ его текучими группами нужное число голосовъ. Въ концѣ шестидесятыхъ годовъ страна уже освоилась съ новымъ демократическимъ укладомъ жизни. Партіи тоже приспособляются къ нему. Сначала либералы, потомъ консерваторы устраиваются на новыхъ демократическихъ принципахъ, охватывая всю страну сѣтью партійныхъ организацій, замыкающихся въ центральныхъ, „національныхъ“ учрежденіяхъ. Эти партійныя организаціи берутъ въ свои руки, какъ и въ Бельгіи, всю внѣ-парламентскую политическую работу, затѣмъ переносятъ свое вліяніе и на парламентъ, слѣдятъ за поведеніемъ въ немъ „своихъ“ депутатовъ съ партійной точки зрѣнія, заботятся объ ихъ партійной благонадежности, угрозами и обѣщаніями заставляютъ ихъ никогда и ни при какихъ условіяхъ не уклоняться отъ предначертаннаго партіей пути. Ближайшимъ ре-

зультатомъ такого укрѣпленія партійныхъ связей является то, что группировка парламентскихъ фракцій утрачиваетъ характеръ измѣнчивости и случайности и общіе выборы даютъ совершенно безошибочныя указанія, какъ сложится въ парламентѣ большинство и меньшинство. Соображенія цѣлесообразности Гладстона, вступаютъ въ свои права [16]).

Наконецъ, и въ Англіи всякая модификація въ этихъ политическихъ предположеніяхъ новой формы парламентаризма всегда ведетъ къ возвращенію къ старой практикѣ. Роль, которая, быть можетъ, выпадетъ въ Бельгіи на долю соціалистовъ, здѣсь до сихъ поръ исполняли ирландцы. Въ 1885 году общіе выборы не дали ни одной изъ „основныхъ“ партій абсолютнаго большинства; либералы получили 333 голоса, консерваторы 251. Образованіе того или иного большинства зависѣло отъ 86 ирландцевъ-гомрулеровъ. Тактика ихъ лидера Парнеля, какъ извѣстно, и заключалась въ томъ, чтобы такимъ образомъ распоряжаясь обѣими партіями, диктовать имъ свои условія. Сольсбери имѣлъ поэтому основаніе считать вопросъ о составѣ парламентскаго большинства неяснымъ и покинулъ власть лишь послѣ того, какъ объединеніе либераловъ и ирландцевъ на упомянутой уже поправкѣ къ отвѣтному адресу разрѣшило этотъ вопросъ въ неблагопріятномъ для консерваторовъ смыслѣ. Аналогично было положеніе Сольсбери и въ 1892 году. Опять противъ 275 либераловъ было избрано 270 консерваторовъ. При наличности въ палатѣ 45 либераловъ-уніонистовъ, находившихся въ союзѣ съ консерваторами, образованіе большинства опять зависѣло отъ 80 ирландцевъ. Лидеръ палаты общинъ мистеръ Бальфуръ и объяснялъ пребываніе министерства у власти въ началѣ сессіи этимъ соотношеніемъ партійныхъ силъ. Ссылаясь, съ одной стороны, на болѣе древніе прецеденты, онъ указывалъ, съ

[16]) Внѣшнимъ признакомъ измѣнившагося положенія вещей служитъ между прочимъ то, что часто встрѣчавшіяся раньше случайныя неудачи и пораженія кабинета въ палатѣ общинъ при новой организаціи партій почти вовсе исчезаютъ. См. интересную таблицу у Lowell, The government of England, v. II, p.p. 79—80.

другой, что въ 1868, 1874 и 1880 гг. парламентское положеніе не допускало никакихъ сомнѣній.

— Въ этихъ случаяхъ,—говорилъ онъ 9 августа въ палатѣ общинъ,—оппозиція была представлена большинствомъ по характеру своему абсолютно преобладающимъ и абсолютно однороднымъ. Лидеръ оппозиціи возвращался въ эти годы въ палату во главѣ большинства, съ которымъ онъ могъ безусловно майоризировать не только то, что называется регулярной оппозиціей, но и регулярную оппозицію вмѣстѣ со всякой другой группой палаты или безъ нея. Сейчасъ нѣтъ ничего похожаго на это положеніе вещей. Теперешнее правительство въ меньшинствѣ, но кто же въ большинствѣ? Теперешнее правительство, быть можетъ, потеряло довѣріе палаты, но кто же пріобрѣлъ довѣріе палаты? [17]).

Однако, если не формально, то по существу сомнѣнія Бальфура должны были разсѣяться еще наканунѣ 8 августа. Въ этотъ день лидеръ ирландцевъ Джонъ Редмондъ сообщилъ, что его друзья присоединяются къ поправкѣ къ отвѣтному адресу, которая была предложена Асквитомъ и выражала правительству недовѣріе. Редмондъ добавлялъ, что ирландцы своими голосами „возносятъ либеральную партію къ власти“, и за „полный и удовлетворительный гомъ-рульбиль“ гарантировалъ ей дальнѣйшую ихъ поддержку [18]). 11 августа союзъ всѣхъ гомрулеровъ былъ закрѣпленъ принятіемъ поправки Асквита, и министерство не замедлило подать въ отставку.

Невѣрно поэтому, что англійская или бельгійская конституція, или конституція всякаго иного современнаго парламентарнаго государства съ министерствами, всегда или часто выходящими въ отставку немедленно по окончаніи общихъ выборовъ, переживаютъ процессъ, уже превращающій ихъ „парламентскую исполнительную власть“ въ „непарламентскую“, избираемую непосредственно населеніемъ. Но, конечно, вѣрно, что жизнь современнаго демократическаго

[17]) Parliamentary Debates, IV series v. VII, p.p. 220—221; ср. также рѣчи: Гошена, въ засѣданіи 8, и Чемберлена въ засѣданіи 11 августа, Parliamentary Debates, ibidem, p.p. 113—118, 336—337.

[18]) Parliamentary Debates, IV series, v. VII, p. 179.

парламентарнаго государства во многомъ непохожа на жизнь парламентарнаго государства первой половины или середины XIX столѣтія. Новая организація партій, обусловившая собою эту эволюцію парламентаризма, есть вѣдь продуктъ перенесенія и на сферу внѣ-парламентской политической борьбы тѣхъ же основныхъ принциповъ, на какихъ покоится весь современный демократическій порядокъ, принципа представительства и принципа подчиненія волѣ большинства. Между „новѣйшимъ“ парламентаризмомъ и парламентаризмомъ „классическимъ“ имѣется столь же мало конституціонныхъ различій и столь же много различій политическихъ, какъ между представительнымъ государствомъ съ неорганизованнымъ въ политическія партіи и группы, мало интересующимся государственными вопросами, принимающимъ слабое участіе въ государственной жизни населеніемъ и тѣмъ же самымъ государствомъ съ тою же самой конституціей, но съ населеніемъ политически воспитаннымъ, дифференцированнымъ, дѣятельнымъ. Въ 1835 году Пиль послѣ неудачи на выборахъ ушелъ въ отставку только тогда, когда въ теченіе длившагося больше мѣсяца парламентскаго конфликта министерство его понесло рядъ тяжелыхъ пораженій въ палатѣ общинъ. Семьдесятъ лѣтъ спустя Бальфуръ уступилъ мѣсто Кэмпбель-Баннерману, располагая еще большинствомъ въ шестьдесятъ слишкомъ голосовъ, но зная, что это большинство находится въ состояніи разложенія и не пользуется поддержкой страны. Странно было бы говорить объ избраніи министерства Кэмпбель-Баннермана населеніемъ, еще не созваннымъ даже къ выборамъ. Въ крайнемъ случаѣ и при непремѣнномъ желаніи выражаться картинно, здѣсь можно было бы найти развѣ лишь послѣдующее утвержденіе министровъ въ должности голосованіемъ избирателей. Но очевидно, что между однимъ прецедентомъ, имѣвшимъ мѣсто въ „классическій“ періодъ парламентаризма, и другимъ, относящимся къ періоду новѣйшаго его развитія, при отсутствіи между ними различій конституціонныхъ, имѣются огромныя различія по части не поддаю-

щихся измѣренію теоретическими или догматическими формулами чуткости правительства къ желаніямъ и намѣреніямъ страны и опредѣленности и категоричности, съ какою страна сама умѣетъ и можетъ эти свои желанія и намѣренія выражать и на осуществленіи ихъ настаивать. Тутъ въ концѣ концовъ весь секретъ и вся суть новѣйшей эволюціи парламентаризма.

Парламентаризмъ пережилъ то время и ту среду, которыя его породили, время и среду аристократическаго государства, и продолжаетъ жить въ современныхъ демократіяхъ, не растерявъ ни одного изъ своихъ принциповъ, но естественно приходя къ новымъ формамъ ихъ выраженія и осуществленія. Можно ли говорить поэтому, что онъ вырождается? Какъ всякое политическое сужденіе, такъ и политическая оцѣнка новѣйшаго развитія парламентарныхъ государствъ есть въ извѣстныхъ и законныхъ границахъ дѣло „вкуса“. Въ зависимости отъ общихъ своихъ взглядовъ на успѣхи демократіи, сторонники и противники ея имѣютъ основаніе радоваться ѣму или скорбѣть о немъ. Но въ интересахъ справедливости и тѣмъ и другимъ слѣдуетъ направлять свой восторгъ и одобреніе, или свое неудовольствіе и критику непосредственно на основные моменты и факторы демократическаго прогресса. Новѣйшій „вырождающійся“ парламентаризмъ не обусловливаетъ, не порождаетъ его, а подобно всѣмъ инымъ нынѣ существующимъ конституціоннымъ системамъ, только отражаетъ его на себѣ.

Часть вторая.

Юридическая природа парламентаризма.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Обзоръ господствующихъ ученій о парламентаризмѣ. Теоріи, отрицающія нормативную основу парламентаризма.

Изслѣдованію юридической природы парламентаризма, то-есть вопроса о томъ, суть ли правила, которыми регулируется функціонированіе парламентарнаго строя, нормы права съ присущей таковымъ самостоятельною мотиваціонною силой, естественно предпослать краткій обзоръ господствующихъ ученій о парламентаризмѣ. Поскольку въ настоящее время можно вообще говорить о „теоріяхъ“ парламентаризма, теоріи эти распадаются, прежде всего, на двѣ большихъ группы, на группу теорій, отрицающихъ, и на группу теорій, признающихъ нормативную основу парламентарнаго строя. Вторая группа образуетъ затѣмъ два дальнѣйшихъ подраздѣленія,—теоріи такъ называемой „конституціонной морали“, теоріи по преимуществу англійскія, и теоріи правовыя въ собственномъ смыслѣ слова. Болѣе дробная классификація теорій первой группы представляетъ значительныя трудности. Относящіяся сюда теоріи очень рѣдко имѣютъ видъ законченныхъ ученій о существѣ того „фактическаго преобладанія“ парламента надъ правительствомъ, въ которомъ онѣ обыкновенно усматриваютъ характерную черту парламентарнаго порядка. Гораздо чаще это краткіе, схематическіе конспекты такихъ ученій. Еще

чаще, это—отдѣльные намеки, бѣглыя замѣчанія о той или другой сторонѣ режима „фактическаго преобладанія“ парламента, кажущейся особенно важной каждому данному автору. Изложеніе этихъ ученій въ послѣдующемъ будетъ неизбѣжно поэтому являться опытомъ „реконструкціи“ связныхъ теорій парламентаризма на основаніи имѣющагося отрывочнаго матеріала. Система же ихъ изложенія предопредѣляется тѣми особенностями политической структуры представительныхъ государствъ, въ которыхъ эти ученія всего охотнѣе видятъ причины политической мощи парламента. Такъ, часто говорятъ объ историческомъ положеніи въ каждомъ данномъ государствѣ короны, какъ спеціально предрасполагающемъ его къ парламентаризму, или, напротивъ, устраняющемъ въ немъ возможность парламентарнаго развитія, это—теоріи „монархическія“. Такъ, указываютъ на то, что парламентаризмъ развивается только при опредѣленной структурѣ политическихъ партій, это—теоріи „двухпартійнаго парламентаризма“. Такъ, наконецъ, думаютъ иногда найти секретъ парламентарнаго строя въ особенностяхъ бюджетнаго права палатъ, это—теоріи „бюджетныя“. Въ этомъ порядкѣ и будетъ удобнѣе всего разсматривать ученія о „фактическомъ преобладаніи“ парламента въ парламентарныхъ государствахъ.

---

1. Что касается, прежде всего, ученій, ставящихъ возникновеніе парламентарнаго строя въ зависимость отъ историческаго положенія короны, то всѣ они находятся въ болѣе или менѣе отдаленной преемственной связи съ доктриной монархическаго принципа. Слѣдовательно, корней ихъ нужно искать у Фридриха Шталя, который первый сначала въ небольшой брошюрѣ, а затѣмъ въ своемъ извѣстномъ курсѣ философіи права рѣзко противопоставилъ „монархическій принципъ“ „парламентарному“, причемъ уже у Шталя государство парламентарнаго принципа характеризовалось „фактическимъ преобладаніемъ“ парла-

мента надъ короной, при юридическомъ ихъ равенствѣ [1]). Современная германская юридическаа школа подвергла это противопоставленіе монархическаго и парламентарнаго принципа дальнѣйшей и болѣе утонченной обработкѣ. Монархическій принципъ, въ его „истинномъ значеніи", а не „тенденціозно искаженномъ" въ духѣ абсолютизма видѣ, опредѣляется нынѣ, какъ начало, предполагающее, что и въ конституціонномъ государствѣ „вся государственная власть въ смыслѣ права обладанія ею пребываетъ объединенною въ лицѣ главы государства, что ни одна функція государственной власти не можетъ быть отдѣлена отъ монархическаго центра, что ничто въ дѣлахъ государства не можетъ совершиться безъ воли или противъ воли монарха" [2]). Для юридической школы государствовѣдѣнія отсюда вытекаетъ между прочимъ и совершенная несовмѣстимость съ монархическимъ принципомъ начала парламентаризма. Говоря словами одного изъ видныхъ германскихъ государствовѣдовъ, „правильно понятому монархическому принципу противорѣчатъ институты въ родѣ такъ называемаго суспенсивнаго вето, или постановленія, которыя юридически вынуждаютъ монарха увольнять министровъ, утратившихъ довѣріе палаты депутатовъ, или даже теоретическія положенія, отрицающія самостоятельность королевской власти, въ родѣ, напримѣръ, тезиса: всѣ власти исходятъ отъ народа" [3]). Германское государствовѣдѣніе склонно придавать очень большое значеніе именно этимъ „теоретическимъ положеніямъ". Въ вопросѣ о монархическомъ принципѣ и парламентаризмѣ ему представляется чрезвычайно важнымъ то обстоятельство, что въ однѣхъ конституціонныхъ монархіяхъ корона впервые получила свои полномочія „отъ конституціи", въ другихъ

---

[1]) Fr. J. Stahl, Die Philosophie des Rechts (4 Auflage), B. II S. S. 373—374.

[2]) H. Schulze, Das preussische Staatsrecht, 1888, B. I, S. 153. Ср. Stengel, Das Staatsrecht des Königreichs Preussen (Handbuch des öffentlichen Rechts), S. 35.

[3]) Schulze, Staatsrecht, B. I, S. S. 153—154.

же власть ея „предшествовала“ конституціи, почему здѣсь и послѣ перехода къ конституціонному порядку корона сохраняетъ всю полноту правъ властвованія и только въ „осуществленіи“ ихъ и только въ точно опредѣленныхъ отношеніяхъ подлежитъ предусмотрѣннымъ въ конституціи ограниченіямъ [4]). Отсюда уже одинъ шагъ до „монархической“ теоріи парламентаризма. Его дѣлаетъ Борнгакъ. Сводя противоположеніе дуалистической и парламентарной монархіи къ противоположенію монархическаго и народнаго суверенитета, онъ полагаетъ, что государства, въ которыхъ гибнетъ отъ революціи построенная на монархическомъ принципѣ конституція, могутъ выбирать только между республикой и парламентарной монархіей, если, кромѣ того, имъ удается еще спастись отъ „демократической тираніи“. „Призванные на престолъ волею народа монархи не въ состояніи фактически занять въ государствѣ положеніе источника государственной власти. Внѣшнимъ же признакомъ такой несамостоятельности короны служитъ то, что въ выборѣ своихъ министровъ она связана парламентскимъ большинствомъ“ [5]). То же самое по существу повторяетъ и Еллинекъ, утверждающій, что къ политическому преобладанію парламента, то есть къ парламентаризму естественно приходятъ „всѣ государства, которыя созданы или кореннымъ образомъ перестроены революціями или династіи которыхъ не связаны съ народомъ узами вѣковой давности“. „Иначе, по словамъ Еллинека, обстоитъ дѣло въ государствахъ, гдѣ корона является болѣе древней, болѣе упрочившеюся силой, ни разу не потрясенной революціонными движеніями, и гдѣ парламенты обязаны своимъ существованіемъ, хотя и возникшему подъ давленіемъ историческихъ обстоятельствъ, но все же формально свободному рѣшенію монарха даровать конституцію“ [6]).

---

[4]) Stengel, Staatsrecht, S. 36, Note, Schulze, Staatsrecht, S. 154.

[5]) Bornhak, Allgemeine Staatslehre, S. S. 43, 44, 56.

[6]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre (Zweite Auflage), S. 688, Ср. Rehm, Allgemeine Staatslehre, S. 353.

Нетрудно видѣть, каковы тѣ предѣлы, въ которыхъ подлежитъ разсмотрѣнію и критикѣ это „монархическое“ ученіе объ историко-политическихъ предположеніяхъ парламентаризма. Власть президента французской республики или Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ не имѣетъ, конечно, никакого отношенія къ связующимъ нѣкоторыя династіи съ народомъ „вѣковымъ узамъ“, и такимъ образомъ вся обширная область республиканскаго парламентаризма остается вообще внѣ поля зрѣнія теоретиковъ монархическаго принципа. Ихъ теорія есть теорія спеціально парламентарной монархіи. Изъ того, что было сказано выше о происхожденіи и развитіи парламентарнаго строя въ отдѣльныхъ европейскихъ монархіяхъ, явствуетъ, что нѣкоторое зерно исторической истины въ ней имѣется. Въ исторіи англійскаго парламентаризма важную роль, дѣйствительно, сыгралъ фактъ призванія на престолъ не связанной съ народомъ „узами вѣковой давности“ ганноверской династіи. Точно такъ же и во Франціи окончательное торжество парламентаризма было связано съ замѣною короля божіею милостію, королемъ волею парламента и народа. Само собою разумѣется, и въ Бельгіи безусловное признаніе короной „политическаго преобладанія“ парламента въ значительной степени было предопредѣлено тѣмъ обстоятельствомъ, что Бельгія была „создана“ революціей и что народное представительство было въ ней „древнѣе“ короны. Словомъ, если изъ этого ученія взять только одну несложную ссылку на то, что въ числѣ другихъ обстоятельствъ, благопріятствующихъ возникновенію и утвержденію парламентаризма въ монархіяхъ, важное значеніе принадлежитъ и большей или меньшей историко-политической слабости короны, то противъ нея вообще нечего было бы спорить. Но ученіе это стремится быть „теоріей“ и претендуетъ на общность и абсолютность своихъ утвержденій. Оно говоритъ о „всѣхъ государствахъ“, которыя способны къ парламентаризму, и о „естественной“ необходимости развитія въ нихъ парламентарнаго строя. Оно и должно поэтому выдержать по-

вѣрку правильности его утвержденій на анализѣ всѣхъ тѣхъ историческихъ примѣровъ, къ которымъ оно апеллируетъ.

Однимъ изъ излюбленныхъ примѣровъ сторонниковъ „монархической“ теоріи является Италія. Конституція Сардиніи отъ 4 марта 1848 года, ставшая впослѣдствіи конституціей объединеннаго итальянскаго королевства, была построена, по ихъ мнѣнію, на принципѣ дуалистической монархіи. Но объединеніе Италіи и распространеніе на нее власти Савойскаго дома совершилось подъ вліяніемъ революціонныхъ движеній въ средней и южной Италіи и при содѣйствіи иностранныхъ державъ въ сѣверной. Иначе говоря, итальянское королевство было тоже „создано“ революціей, и форма правленія въ немъ тотчасъ же склонилась поэтому къ парламентаризму [7]). Достаточно простой справки въ конституціонной исторіи Италіи, чтобы вскрыть всю ошибочность этого построенія. Статутъ Карла-Альберта былъ „дарованъ“ имъ Сардиніи „формально свободно“, хотя и не безъ „давленія историческихъ обстоятельствъ“. Это не помѣшало, однако, тому, чтобы между первымъ же его конституціоннымъ министерствомъ, министерствомъ Бальбо, и парламентомъ сразу установились отношенія строго парламентарнаго типа. Министерство Бальбо откровенно признавало себя зависимымъ отъ парламента и вышло въ отставку вслѣдствіе того, что, поставивъ вопросъ о довѣріи, получило неблагопріятный вотумъ нижней палаты [8]). Вообще уже въ пьемонтскомъ періодѣ итальянской конституціонной исторіи министерства образовывались и смѣнялись по обычнымъ для парламентарнаго строя правиламъ, хотя, конечно, и здѣсь, какъ впрочемъ во всѣхъ парламентарныхъ государствахъ, и особенно въ первые годы существованія парламентаризма, случались министер-

---

[7]) Rehm, Allgemeine Staatslehre, S. 353, Ср. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 688.

[8]) L. Palma, Questioni costituzionali, La prerogativa regia nei cambiamenti del Ministero in Italia, p. 68, Arbib, Cinquant'anni di storia parlamentare del regno d,Italia, v. I, p.p. 25—29.

скіе кризисы внѣ непосредственной связи съ голосованіями палатъ, а вызывавшіеся внутренними разногласіями между министрами или между ними и королемъ. Сообразно съ этимъ и итальянскіе писатели относятъ возникновеніе парламентарной системы въ Италіи отнюдь не къ моменту образованія „созданнаго революціей“ объединеннаго королевства, а именно къ моменту изданія статута Карла-Альберта [9]). Однако, расхожденіе итальянской государственно-правовой доктрины съ монархической теоріей парламентаризма этимъ не ограничивается. Царствующему Савойскому дому въ Италіи приписывается очень выдающаяся роль въ процессѣ объединенія отечества, и столь же высоко цѣнится его значеніе въ дѣлѣ поддержанія итальянскаго единства. Въ частности, этою историческою ролью Савойской династіи итальянское государствовѣдѣніе объясняетъ то обстоятельство, что коронѣ до сихъ поръ принадлежитъ въ Италіи сравнительно большее, чѣмъ въ другихъ парламентарныхъ странахъ вліяніе на ходъ государственныхъ дѣлъ [10]). Едва ли есть надобность подчеркивать, какъ мало похожа эта исторически вѣрная картина на эксплуатируемую въ своихъ интересахъ теоріей монархическаго принципа искусственную схему.

Еллинекъ думаетъ затѣмъ, что всего яснѣе видна зависимость конкретнаго взаимоотношенія между короной и парламентомъ отъ соотвѣтствующихъ историческихъ обстоятельствъ на сопоставленіи Австріи и Венгріи. Въ Венгріи старый сословный, серьезно ограничивавшій короля строй постепенно преобразовался въ конституціонный, въ Австріи конституція была подаркомъ абсолютнаго монарха; тамъ развилась парламентарная система, здѣсь она существовала мимолетно [11]). Можно оставить въ сторонѣ какъ то странно звучащее, въ виду общеизвѣстныхъ „историческихъ обстоятельствъ“, при которыхъ имѣло мѣсто изданіе

---

[9]) Brusa, Das Staatsrecht des Königreichs Italien, S. 158.
[10]) Brusa, Staatsrecht, S. 157.
[11]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 689.

конституціи въ Австріи, именованіе ея „подаркомъ“ абсолютнаго монарха. Для всякаго, кто знакомъ съ политическою жизнью современной Австріи, и безъ того должно быть ясно, что вовсе не особою силою короны, „свободно“ подарившей странѣ конституцію, объясняется „мимолетность“ австрійскаго парламентаризма. Дѣйствительною причиною невозможности для парламентаризма утвердиться и правильно функціонировать въ Австріи является національная рознь, разъѣдающая и населеніе и парламентъ. Принципъ необходимости для министерства пользоваться поддержкой большинства палаты депутатовъ, собственно говоря, уже давно не подвергается сомнѣнію въ Австріи. Но благодаря непрекращающимся раздорамъ между многочисленными національными группами рейхсрата, корона всегда имѣетъ нѣкоторую свободу въ маневрированіи между ними и можетъ подбирать не министерство къ большинству, а большинство къ министерству. Однако, и эта свобода ограничивается очень настойчивыми и противорѣчивыми домогательствами національныхъ группъ, которыя, конечно, предъявляютъ ихъ отнюдь не изъ уваженія къ политической независимости короны и не изъ желанія оградить ея прерогативы отъ ограниченій парламентаризма. Въ этомъ отношеніи особенно поучительны самые послѣдніе годы политической исторіи Австріи. Со времени введенія всеобщаго избирательнаго права сама корона предпринимала нѣсколько попытокъ „парламентаризаціи“ министерства, исходя, очевидно, изъ сознанія, что одной только ея поддержки уже недостаточно для обезпеченія правительству прочнаго и авторитетнаго положенія въ странѣ. Но и эти попытки всѣ разбились о парламентарную негодность рейхсрата [12]). Словомъ, если примѣръ Австріи и доказываетъ что либо въ вопросѣ о происхожденіи парламентарно-монархическаго порядка, то только то, что для возникновенія пар-

[12]) Въ одной изъ послѣднихъ своихъ работъ Jellinek самъ призналъ, что именно національная рознь является причиной невозможности парламентаризма въ Австріи. См. его, Правительство и парламентъ въ Германіи, русскій переводъ, 1910, стр. 61, примѣч. 1.

ламентаризма въ монархіи мало еще большей или меньшей политической слабости короны, и что существуютъ законодательныя палаты, страдающія, такъ сказать, парламентарнымъ „идіотизмомъ“.

Наконецъ, безспорно самымъ сильнымъ аргументомъ въ рукахъ „монархической“ теоріи является ссылка на классическую анти-парламентарную эволюцію германскихъ монархій, то-есть новой Германской Имперіи и отдѣльныхъ входящихъ въ ея составъ государствъ съ Пруссіей во главѣ. Собственно говоря, „монархическая“ теорія питается почти исключительно впечатлѣніями этой эволюціи, и ея конституціонная доктрина вполнѣ совпадаетъ съ официальнымъ государственно-правовымъ ученіемъ германскихъ правительствъ и единомышленныхъ съ ними консервативныхъ группъ. Такъ, нѣмецкая консервативная партія въ своей новѣйшей программѣ отъ 8 декабря 1892 года заявляетъ о своемъ намѣреніи „хранить въ неприкосновенности монархію Божьею милостью и, при полномъ уваженіи, къ законно-обезпеченной гражданской свободѣ и къ дѣятельному участію народа въ осуществленіи законодательной власти, бороться противъ ограниченія монархической власти въ духѣ парламентарной системы“ [13]). Такъ, величайшій государственный дѣятель новой Германіи, Бисмаркъ неоднократно приходилъ на помощь „монархической“ теоріи со своими энергичными анти-парламентарными заявленіями объ „истинно-германскомъ“ пониманіи конституціализма, и эти бисмарковскія конституціонныя идеи остались до сихъ поръ общепринятыми въ обиходѣ германской политической жизни [14]). Соотвѣтственно съ этимъ и практикѣ германскаго конституціонализма парламентарныя начала были до самаго послѣдняго времени совершенно чужды. Только

---

[13]) Salomon, Die deutschen Parteiprogramme, II, S. 72.

[14]) Ср. Rosin, Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre des Fürsten Bismarck, въ русской литературѣ—Ренненкампфъ, Конституціонныя начала и политическія воззрѣнія кн. Бисмарка, И. А. Ивановскій, Конституціонализмъ и князь Бисмаркъ. (Вѣстникъ Европы 1892 г.).

однажды въ началѣ 1870 г. въ Баваріи имѣлъ мѣсто министерскій кризисъ, вызванный вотумомъ недовѣрія палаты депутатовъ по адресу министерства Гогенлоэ [15]). Однако, и здѣсь въ наши дни можно было наблюсти значительныя перемѣны, свидѣтельствующія, что и въ Германіи конституціонныя отношенія между правительствомъ и парламентомъ медленно эволюціонируютъ въ сторону парламентаризма. Въ недавній періодъ такъ называемаго «консервативно-либеральнаго блока», образовавшагося по мысли имперскаго канцлера князя Бюлова, политическая жизнь Германской Имперіи прямо принимала квази-парламентарныя формы.

Любопытно, что чуть не наканунѣ открытія этой „либерально-консервативной эры“ князь Бюловъ имѣлъ случай лишній разъ торжественно провозгласить незыблемость традиціонныхъ „монархическихъ“ началъ въ Германіи. 14 ноября 1906 года, отвѣчая на запросъ депутата рейхстага Бассермана о международномъ положеніи Германіи, имперскій канцлеръ говорилъ по этому поводу слѣдующее.

— У насъ въ Германіи министры являются не органами парламента и его мѣняющагося большинства, а довѣренными лицами короны; распоряженія, исходящія отъ правительства, суть распоряженія самого монарха, а не фактически отъ него независимаго и зависимаго отъ мѣняющагося парламентскаго большинства министра... Парламентарная система невозможна у насъ уже потому, что ни одна изъ нашихъ крупныхъ партій не располагаетъ абсолютнымъ большинствомъ и, повидимому, судя по всему нашему политическому, экономическому и конфессіональному строю, ни одна изъ нихъ въ сколько-нибудь близкомъ будущемъ располагать имъ не будетъ. Но и помимо этого основного, фактическаго и практическаго соображенія парламентарная система не опиралась бы у насъ на право, а вѣдь мы всѣ хотимъ оставаться на правовой почвѣ... Утвержденіе, что германскій монархъ не долженъ имѣть собственныхъ мыслей о государствѣ и правительствѣ, что онъ не можетъ думать иначе, какъ головой своихъ министровъ, что онъ можетъ

---

[15]) Объ этомъ единственномъ въ своемъ родѣ прецедентѣ уже упоминалось выше, стр. 196, примѣч. 17.

говорить только то, что они ему подскажутъ, это утвержденіе глубоко ошибочно. Оно противорѣчитъ германскому государственному праву, оно противорѣчитъ и желаніямъ германскаго народа. Германскій народъ вовсе не хочетъ имѣть императора-привидѣніе, онъ хочетъ имѣть императора, облеченнаго въ плоть и кровь [16]).

Мѣсяцъ съ небольшимъ спустя новыя комбинаціи политическихъ и парламентскихъ силъ далеко отвлекли князя Бюлова отъ этихъ конституціонныхъ шаблоновъ. 13 декабря рейхстагъ обсуждалъ правительственное предложеніе объ отпускѣ дополнительнаго кредита на ликвидацію военныхъ операцій въ юго-западной Африкѣ. Фракція католическаго центра, расходившаяся съ правительствомъ въ вопросахъ колоніальной политики, внесла къ этому предложенію поправку, которая нѣсколько уменьшала сумму просимаго кредита. Правительство объявило поправку центра безусловно непріемлемой, но соглашалось на предложенную свободомыслящими группами компромисную редакцію. При голосованіи правительственное предложеніе и либеральный компромиссъ были отвергнуты незначительнымъ большинствомъ голосовъ центра, соціалъ-демократовъ и поляковъ противъ всѣхъ прочихъ фракцій, и князь Бюловъ немедленно огласилъ императорскій указъ о роспускѣ. Начавшаяся затѣмъ избирательная кампанія отличалась небывалою живостью и, кромѣ того, чрезвычайно энергичнымъ участіемъ въ предвыборной агитаціи офиціальныхъ и офиціозныхъ представителей правительства. При этомъ выяснилось, что имперскій канцлеръ задался цѣлью устранить партію центра изъ состава парламентскаго большинства, съ которымъ онъ до тѣхъ поръ сотрудничалъ, и образовать коалиціонное большинство изъ всѣхъ консервативныхъ и либеральныхъ группъ. Князь Бюловъ самъ въ одномъ изъ своихъ предвыборныхъ манифестовъ провозгласилъ новый политическій лозунгъ, —

---

[16]) Stenographische Berichte des deutschen Reichstages, 1906, S. S. 3649—3650.

„сочетаніе консервативнаго и либеральнаго духа". Общіе выборы прошли подъ этимъ лозунгомъ и дали въ результатѣ рейхстагъ, въ которомъ большинство и меньшинство 13 декабря помѣнялись мѣстами. Въ большинствѣ оказались теперь консервативныя и либеральныя партіи, образовавшія правительственный „блокъ", въ меньшинствѣ и въ оппозиціи, подъ кличкою „анти-блока", центръ, соціалъ-демократы и поляки. Такъ началась въ Германіи „консервативно-либеральная" эра [17]).

Подробное изложеніе событій этого періода внутренней политики Германіи есть дѣло политической исторіи. Для теоретическаго изслѣдованія парламентарнаго и дуалистическаго порядка интересны только тѣ конституціонныя новообразованія, которыя намѣтились въ государственномъ быту Германіи подъ вліяніемъ перегруппировки парламентскаго большинства и меньшинства. Уже первое выступленіе князя Бюлова въ новомъ рейхстагѣ отличалось, съ этой точки зрѣнія, интересными особенностями. 25 февраля 1907 года во время общихъ преній по бюджету князь Бюловъ произнесъ обширную программную рѣчь, явившуюся своего рода введеніемъ въ „консервативно-либеральную" эру и замѣчательную въ двоякомъ отношеніи. Съ одной стороны, новая политика „союзныхъ правительствъ" приводилась въ ней въ совершенно опредѣленную связь съ новымъ большинствомъ рейхстага. Съ другой, активное руководительство имперской политики приписывалось въ ней не столько „союзнымъ правительствамъ" или «облеченному въ плоть и кровь» императору, сколько самому князю Бюлову.

— Это большинство,—говорилъ, напримѣръ, князь Бюловъ,—образовалось по вопросу, который для союзныхъ правительствъ

---

[17]) За болѣе подробными свѣдѣніями о консервативно-либеральномъ блокѣ необходимо обращаться къ брошюрной и журнальной литературѣ. Таковы брошюры—Breitscheid, Der Bülow-Block und der Liberalismus, Barth, Der Freisinn im Block, журналы: „März", „Morgen", „Die Grenzboten", „Preussische Jahrbücher" и т. д.

является самымъ основнымъ, по вопросу національному. Отправляясь отъ него, какъ отъ своей непоколебимой опоры, большинство должно теперь, прежде всего, доказать свою способность къ положительной работѣ. Въ этомъ все дѣло. Только этимъ оправдаетъ оно свою побѣду на выборахъ, этимъ обезпечитъ за собой длительное вліяніе, этимъ навсегда заслужитъ довѣріе народа. Если большинство будетъ дѣлать положительную работу, всякій руководитель государственной политики долженъ будетъ считаться съ разнородностью его состава. Я, господа, буду съ нею считаться [18]).

Оговоривъ затѣмъ пункты, въ которыхъ прежняя система политики должна была и впредь оставаться неизмѣнной, князь Бюловъ полагалъ, что „это обстоятельство не исключало бы для него возможности въ другихъ областяхъ итти на встрѣчу буржуазной лѣвой“ и тутъ же приводилъ нѣсколько примѣровъ возможныхъ уступокъ программнымъ требованіямъ либеральныхъ партій. Уже здѣсь, чувствуя себя лидеромъ „своего“ большинства, князь Бюловъ трактовалъ „консервативно-либеральную“ политику, какъ свою личную политику. Въ нѣсколькихъ другихъ мѣстахъ своей рѣчи онъ еще рѣшительнѣе подчеркивалъ эту личную ноту. Онъ говорилъ о томъ, почему „онъ“ распустилъ рейхстагъ и перечислялъ, какія „онъ“ за время своего канцлерства провелъ законодательныя мѣропріятія. Сообразно съ этимъ онъ утверждалъ, наконецъ, свое право „выяснять избирателямъ на выборахъ намѣренія правительства и намѣренія противниковъ правительства“ и обѣщалъ пользоваться этимъ правомъ въ будущемъ въ еще болѣе широкихъ размѣрахъ, прямо ссылаясь при этомъ на примѣръ „парламентарно управляемыхъ странъ, гдѣ министры значительно болѣе активно участвуютъ въ избирательной борьбѣ, чѣмъ это, по крайней мѣрѣ, до сихъ поръ было принято въ Германіи“ [19]).

Въ концѣ того же 1907 года консервативно-либеральный блокъ пережилъ свой первый кризисъ, который былъ

---

[18]) Stenographische Berichte bes deutschen Reichstages, 1907, S. 37.
[19]) Stenographische Berichte, ibidem, S. S. 34, 35, 36.

ликвидированъ въ формахъ, опять таки совершенно небывалыхъ въ Германіи и очень близко напоминающихъ обычаи парламентарнаго строя. Къ этому времени въ нѣдрахъ блока между правымъ и лѣвымъ его крыломъ назрѣли серьезныя недоразумѣнія главнымъ образомъ по вопросамъ финансовой и экономической политики. Въ бюджетныхъ преніяхъ осенней сессіи и особенно въ рѣчахъ національ-либерала Бассермана и свободомыслящаго Готгейна, съ одной стороны, и консерватора Крета и прусскаго министра финансовъ Рейнбабена, съ другой, эти недоразумѣнія сказались чрезвычайно остро. Къ этому присоединилась еще сдержанная, но серьезная критика національ-либерала Паше по адресу военнаго министра въ связи съ обнаружившимися, благодаря извѣстными процессу журналиста Гардена, скандалами въ арміи. Князь Бюловъ счелъ необходимымъ вмѣшаться. 4 декабря въ вечернемъ выпускѣ офиціозной газеты «Norddeutsche Allgemeine Zeitung» появилось слѣдующее сообщеніе:

„Имперскій канцлеръ князь Бюловъ прибылъ сегодня передъ началомъ засѣданія въ рейхстагъ и пригласилъ къ себѣ для совѣщанія вождей партій большинства. Поводъ къ этому дали имперскому канцлеру событія, происшедшія во вчерашнемъ засѣданіи. Представляется безнадежнымъ продолжать веденіе государственныхъ дѣлъ въ духѣ намѣченной 13 декабря прошлаго года политики, если призванныя къ сотрудничеству партіи будутъ по вчерашнему образцу бороться другъ съ другомъ и съ правительствомъ".

По свѣдѣніямъ другихъ газетъ, князь Бюловъ при этомъ категорически заявилъ, что онъ готовъ немедленно препроводить императору прошеніе объ отставкѣ и что „только недвусмысленное выраженіе ему довѣрія партіями блока сдѣлаетъ для него возможнымъ дальнѣйшее пребываніе въ должности". На другой день партіи большинства дали князю Бюлову въ рейхстагѣ это „недвусмысленное выраженіе довѣрія".—„Въ виду появившихся наканунѣ вечеромъ въ печати статей", депутатъ Норманнъ сказалъ отъ имени всѣхъ группъ правой слѣдующее:

— Черезъ нашихъ ораторовъ мы сообщили во время бюджетныхъ преній о нашей рѣшимости принимать искренное и честное участіе въ политикѣ блока имперскаго канцлера, поскольку она согласуется съ нашими принципами. Мы готовы и впредь работать въ этомъ духѣ въ составѣ вышедшаго изъ послѣднихъ выборовъ большинства и заявляемъ, что наше довѣріе къ политикѣ имперскаго канцлера и наше отношеніе къ блоку остаются неизмѣнными [20]).

Партія націоналъ-либераловъ говорила устами депутата Бассермана.

— Мы признаемъ по-прежнему политически необходимымъ сотрудничество консервативныхъ и либеральныхъ фракцій. Мы увѣрены, что имперскій канцлеръ будетъ въ интересахъ страны продолжать политику, начатую роспускомъ рейхстага 13 декабря 1906 года и признанную правильной народомъ на общихъ выборахъ, и готовы оказывать ему въ этомъ поддержку [21]).

Объединенныя лѣво-либеральныя группы сообщили черезъ депутата Вимера, что онѣ—

намѣрены и впредь единодушно поддерживать политику блока по тѣмъ же дѣловымъ соображеніямъ, что и прежде, сохраняя въ неприкосновенности свои политическіе принципы и стремясь своимъ сотрудничествомъ добиться новыхъ успѣховъ, въ духѣ своихъ политическихъ убѣжденій и на благо отечества [22]).

Всѣ три заявленія были покрыты бурнымъ одобреніемъ справа и слѣва, и князь Бюловъ получилъ такимъ образомъ возможность остаться въ должности, а блокъ — продолжать свое существованіе.

Эти парламентскія событія естественно сопровождались оживленной партійной и газетной полемикой, и наиболѣе отчетливо откликнулись на нихъ представители тѣхъ двухъ партій, которыя всегда были наиболѣе опредѣленны въ своемъ отношеніи къ парламентаризму вообще.

11 декабря въ Берлинѣ состоялся делегатскій съѣздъ нѣмецко-консервативной партіи. Баронъ Мантейфель дѣ-

---

[20]) Stenographische Berichte, ibidem, S. 2033.
[21]) Stenographische Berichte, ibidem, S. 2033.
[22]) Stenographische Berichte, ibidem, S. 2034.

лалъ на немъ докладъ о политическомъ положеніи и такъ отзывался о кризисѣ консервативно-либеральнаго блока:

— Совершенно неожиданно депутатомъ Пааше былъ предпринятъ выпадъ противъ военнаго министра фонъ-Эйнемъ. Князь Бюловъ сумѣлъ путемъ переговоровъ съ лидерами, возстановить единство между партіями блока. Слѣдуетъ, однако, самымъ рѣшительнымъ образомъ рекомендовать князю воздерживаться въ будущемъ отъ такихъ пріемовъ, ибо министръ, пользующійся довѣріемъ нашего императора, не имѣетъ праваставить себя въ зависямость отъ парламента. Надо надѣяться, что подобныя событія впредь не будутъ повторяться [23]).

Офиціальный отчетъ отмѣчаетъ послѣ этихъ словъ докладчика шумные, продолжительные апплодисменты.

Съ другой стороны, видный членъ нѣмецкой народной партіи, депутатъ Гауссманъ въ статьѣ, напечатанной въ мюнхенскомъ журналѣ „März“, подчеркивалъ то „новое“, что нашло себѣ выраженіе въ сопутствовавшихъ кризису обстоятельствахъ.—„Мы пережили, писалъ онъ, канцлерскій кризисъ, и въ перый разъ въ Германіи отставка канцлера была поставлена въ зависимость не отъ монарха, а отъ парламентскаго большинства“. Отсюда Гауссманъ дѣлалъ слѣдующіе выводы относительно создавшагося какъ для князя Бюлова, такъ и для партій блока положенія.—„Канцлеръ связалъ на все ближайшее будущее свою политическую судьбу съ блокомъ. За минувшую недѣлю увеличились поэтому и вліяніе и отвѣтственность группъ, изъ которыхъ состоитъ блокъ... Лѣвая не можетъ теперь изъ за какихъ-нибудь второстепенныхъ вопросовъ отдѣлиться отъ той большой коалиціи, распаденіе которой повлечетъ за собой отставку канцлера завтра такъ же, какъ оно вызвало бы ее сегодня. Лѣвая не имѣетъ на это права, такъ какъ народъ и избиратели знаютъ, что политика князя Бюлова, входитъ ли это въ ея расчеты или нѣтъ, должна итти въ направленіи

[23]) Delegiertentag der deutsch-conservativen Partei, Conservative Correspondenz (als Manuskript gedruckt), Berlin, 11 Dezember 1907.

парламентарно-конституціоннаго развитія. Лѣвая не имѣетъ права изъ за какихъ-нибудь второстепенныхъ соображеній мѣшать этому первому опыту, такъ какъ этимъ она оказала бы только величайшую услугу врагамъ такого прогрессивнаго движенія впередъ".

Князь Бюловъ, дѣйствительно, вышелъ въ отставку спустя полтора года, вслѣдствіе распаденія блока. Консервативно-либеральная коалиція оказалась не въ состояніи провести черезъ рейхстагъ такъ называемую реформу имперскихъ финансовъ, и она была проведена голосами новой коалиціи изъ центра, консерваторовъ и поляковъ и безъ того закона о налогѣ на наслѣдство, который князь Бюловъ включилъ въ свой планъ реформы, во вниманіе къ программнымъ требованіямъ лѣваго фланга блока. Князь Бюловъ ушелъ потому, что не захотѣлъ принять на себя отвѣтственность за финансовую политику новаго большинства, то есть отставка канцлера состоялась все таки въ зависимости не отъ воли монарха, а, какъ въ парламентарныхъ странахъ, отъ перемѣны парламентскаго большинства. Новый канцлеръ фонъ-Бетманъ-Гольвегъ началъ, правда, свою дѣятельность традиціонными заявленіями о внѣ-партійности имперскаго правительства. Но эти заявленія никого не могли обмануть. Слишкомъ хорошо было извѣстно, что назначеніе фонъ-Бетманъ-Гольвега на канцлерскій постъ было прежде всего обусловлено его согласіемъ на финансовую реформу въ томъ видѣ, какъ она вышла изъ рукъ новаго большинства. Одно большинство исчезло и вмѣстѣ съ нимъ исчезъ его министръ. Новому большинству нуженъ былъ новый министръ. Лѣтомъ 1909 года Германія тоже приблизилась къ той степени „осуществленія представительнаго строя, когда не министерство распоряжается большинствомъ, а большинство министерствомъ".

Хронологически съ періодомъ консервативно-либеральнаго блока совпалъ въ Германіи кризисъ „личнаго режима" въ ноябрѣ 1908 года. Сенсаціонныя разоблаченія лондонской газеты „Daily Telegraph" о высказанныхъ импера-

торомъ Вильгельмомъ взглядахъ на англо-германскія отношенія послужили поводомъ къ охватившей самые широкіе круги населенія кампаніи въ пользу болѣе точнаго нормированія отвѣтственности имперскаго канцлера передъ рейхстагомъ за дѣйствія императора. Плодомъ ея явились, между прочимъ многочисленные парламентскіе и внѣ-парламентскіе проекты, соотвѣтствующихъ реформъ имперской конституціи и наказа имперскаго парламента. Съ точки зрѣнія парламентаризма, дальше всѣхъ шелъ упомянутый уже проектъ соціалъ-демократической фракціи [24]). Но матеріально съ нимъ вполнѣ совпадалъ проектъ Еллинека о которомъ также шла рѣчь выше и который фактически стремился къ такому же формальному закрѣпленію за рейхстагомъ права свергать своими вотумами имперскаго канцлера [25]). Едва ли есть надобность говорить, что такой проектъ, вышедшій изъ подъ пера одного изъ крупнѣйшихъ представителей „монархической“ теоріи, является лучшимъ и самымъ сильнымъ аргументомъ противъ нея. Правда, на первый разъ эта кампанія не имѣла положительныхъ конституціонныхъ результатовъ. Только въ 1912 году рейхстагъ принялъ задуманное тогда измѣненіе его наказа, въ смыслѣ предоставленія ему права заключать обсужденіе запросовъ голосованіемъ мотивированныхъ формулъ перехода къ очереднымъ дѣламъ. Но все же событія, пережитыя Германской Имперіей на протяженіи послѣдняго пятилѣтія, громко свидѣтельствуютъ о томъ, что даже въ Германіи и даже въ вопросахъ конституціоннаго порядка, „развитіе,—говоря словами одного официальнаго германскаго документа,—не останавливается“.

Это и есть тотъ подкрѣпляемый изученіемъ новѣйшей эволюціи конституціонныхъ отношеній въ Австріи и Германіи выводъ, который въ корнѣ разрушаетъ теорію,

---

[24]) См. выше стр. 138, примѣч. 1.

[25]) См. выше стр. 183, примѣч. 62. Еллинекъ, впрочемъ, отрекался отъ намѣренія санкціонировать своимъ проектомъ парламентарный режимъ. Впослѣдствіи онъ еще разъ возвращался къ доказательству невозможности парламентаризма въ Германіи. См. его, Правительство и парламентъ въ Германіи, стр. 47—55.

думающую въ особенностяхъ историческаго положенія короны найти ключъ къ дѣленію государствъ на способныя и неспособныя къ парламентаризму. Конституціонное развитіе не останавливается нигдѣ и никогда. Оно идетъ впередъ то медленно, то стремительно, то катастрофически, то въ формахъ мирной эволюціи. Случайности формально болѣе или менѣе „свободнаго“ дарованія конституціи не могутъ остановить его или направить по другому руслу, хотя бы уже потому, что въ своемъ движеніи оно, въ концѣ концовъ, опредѣляется не юридическими формулами и фикціями, а тѣми же самыми „историческими обстоятельствами“, подъ давленіемъ которыхъ вездѣ и всюду совершался переходъ отъ абсолютизма къ представительному порядку.

---

2. Сравнительно съ теоріями „монархическаго“ типа ученія, объясняющія возникновеніе и функціонированіе парламентаризма извѣстными особенностями партійной структуры каждой данной страны, имѣютъ несомнѣнное преимущество универсальности. Дѣйствительно, сказать, что къ парламентаризму необходимо приходятъ государства, гдѣ имѣются только двѣ партіи или гдѣ одна изъ партій постоянно располагаетъ абсолютнымъ большинствомъ, гдѣ партіи эти хорошо организованы, строго дисциплинированы, конституціонны и взаимно терпимы, значитъ, по крайней мѣрѣ, дать формулу, одинаково примѣнимую и къ парламентарнымъ монархіямъ и къ парламентарнымъ республикамъ [26]). Формула эта нуждается, однако, прежде всего, въ нѣкоторомъ суженіи. Она говоритъ или о „двухъ партіяхъ“ или при нѣсколькихъ партіяхъ объ „одной, располагающей абсолютнымъ большинствомъ“. Второй случай слѣдовало бы сразу же отбросить. Можно, конечно, легко согласиться съ тѣмъ, что, если одна

[26]) В. М. Гессенъ, Теорія правового государства, въ сборникѣ Политическій строй современныхъ государствъ, стр. 171—173, Barthélemy, L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X, p. p. 146—148.

изъ нѣсколькихъ партіи парламента длительно располагаетъ абсолютнымъ большинствомъ, всякое конституціонное правительство должно считаться, съ ней самымъ серьезнымъ образомъ. Но, съ другой стороны, такая партія сама можетъ не стоять на почвѣ парламентаризма и ладить съ непарламентарными министрами главы государства, и исторія знаетъ примѣры правительствъ, которыя держались у власти, не принимая цѣликомъ программы численно преобладающей партіи, путемъ ряда компромиссовъ съ ней. Таково, напримѣръ, положеніе вещей въ Баваріи, гдѣ въ теченіе нѣсколькихъ десятилѣтій почти непрерывно абсолютнымъ большинствомъ ландтага распоряжается партія католическаго центра. Бавaрія не пришла тѣмъ не менѣе къ парламентаризму, и въ ней установился часто встрѣчающійся въ условіяхъ дуалистическаго строя режимъ неформальнаго, „закулиснаго“ господства одной какой-нибудь партіи надъ сохраняющимъ официально свою „внѣ-партійность“ и „независимость“ бюрократическимъ правительствомъ. Баварскіе католики послѣ одержанной ими въ 1870 году побѣды надъ кабинетомъ Гогенлоэ не возобновляли больше борьбы за парламентаризмъ, предпочитая, очевидно, господство „закулисное“ гласному „парламентарному“ господству, связанному съ тяжелою отвѣтственностью за власть [27]). Впрочемъ, о парламентаризмѣ, какъ послѣдствіи принадлежности абсолютнаго большинства въ парламентѣ одной какой-нибудь партіи, не приходится подробно говорить еще и потому, что монополизированіе большинства одной партіей есть вообще явленіе чрезвычайно рѣдкое, можно сказать исключительное. Пусть настойчивость и парламентарность такой партіи приведетъ даже въ извѣстный моментъ къ образованію парламентарнаго кабинета, для того, чтобы парламентарное правительство не осталось мимолетнымъ эпизодомъ, необхо-

[27]) На то, что всѣ крупныя нѣмецкія политическія партіи, по этимъ самымъ соображеніямъ, не обнаруживаютъ склонности къ парламентаризму особенно рѣшительно указываетъ Еллинекъ, Правительство и парламентъ въ Германіи, русскій переводъ, стр. 60—71.

димо было бы, чтобы вслѣдъ за разрушеніемъ одного партійнаго большинства на его мѣсто стала другая партія, опять таки располагающая абсолютнымъ большинствомъ и опять таки парламентарная, и такъ далѣе до безконечности. Но такое положеніе вещей, при которомъ въ парламентѣ всегда имѣлась бы одна партія, численно превосходящая весь остальной составъ парламента, фактически представляется мыслимымъ только при двухпартійной системѣ, то-есть при постоянно сохраняющемся раздѣленіи парламента на двѣ политическія партіи.

Такимъ образомъ данную формулу, въ ея же собственныхъ интересахъ, слѣдуетъ ограничить случаемъ двухпартійной системы. Собственно говоря, именно въ этомъ видѣ, то-есть какъ формула, утверждающая, что къ преобладанію парламента надъ правительствомъ приводитъ раздѣленіе парламента на двѣ партіи, послѣдовательно смѣняющія другъ друга у власти и въ оппозиціи, она и получила свою совершенно исключительную популярность [28]). Подтверждаемая, повидимому, политическою жизнью Англіи, или тѣми представленіями о политической жизни Англіи, которыя укоренились на континентѣ, она часто принимается теперь, какъ нѣчто, не требующее доказательствъ, безъ всякой критической повѣрки. Между тѣмъ, противорѣчіе ея даннымъ политической исторіи очевидно и неоспоримо. Въ настоящее время парламентарнаго государства съ двумя, только двумя партіями не существуетъ, и

[28]) Трудно было бы даже перечислить авторовъ, въ объясненіе парламентаризма ссылающихся на систему двухъ партій. Между прочимъ эта система лежитъ въ основѣ большинства изслѣдованій Гнейста по англійской конституціонной исторіи. Любопытный примѣръ слѣпой вѣры въ двухпартійную систему приводитъ G. de Azcarate, Les partis politiques en Espagne, Revue du droit public, 1895, 1 (v. V), p. 6, разсказывающій, что однимъ изъ поводовъ къ раздѣленію испанскихъ монархистовъ на двѣ партіи послѣ изданія конституціи 1869 года послужило, между прочимъ, „господствовавшее тогда общее убѣжденіе, что существованіе двухъ партій является необходимымъ условіемъ правильнаго и нормальнаго функціонированія парламентарнаго строя“.

по условіямъ современной политической и соціальной жизни такое государство вообще невозможно. Но и въ исторіи парламентаризма двухпартійная система тоже наблюдалась только въ случаяхъ совершенно единичныхъ. Парламентаризмъ во Франціи зародился при наличности, по крайней мѣрѣ, трехъ партій. Первые опыты бельгійскаго парламентаризма относятся къ періоду, предшествовавшему образованію католической и либеральной партіи. То же самое справедливо относительно Италіи и относительно всѣхъ прочихъ парламентарныхъ монархій и республикъ. Собственно говоря, только Бельгія отъ пятидесятыхъ годовъ прошлаго столѣтія и до появленія въ ней рабочей партіи, да еще развѣ бывшая португальская монархія съ ея такъ называемой „ротативной“ системой служатъ на протяженіи XIX вѣка примѣрами двухпартійнаго парламентаризма въ его чистомъ видѣ. Если же традиціонное ученіе объ англійскомъ парламентаризмѣ можетъ приписывать ему двухпартійную основу, то исключительно благодаря растяжимости самаго термина „партія“, примѣняемаго имъ къ принципіально различнымъ соціальнымъ явленіямъ [29]). О двухъ партіяхъ въ Англіи, о тори и вигахъ, можно говорить, имѣя въ виду конецъ семнадцатаго, восемнадцатый и начало девятнадцатаго вѣка. Но, само собою разумѣется, эти „классическія“ англійскія „партіи“, отъ которыхъ собственно и отправляется въ своихъ разсужденіяхъ теорія двухпартійнаго парламентаризма, очень мало похожи на партіи въ современномъ смыслѣ слова. Это были не свободныя національныя соединенія людей, объединенныхъ общностью политическихъ убѣжденій и стремленіемъ къ проведенію въ жизнь общихъ политическихъ задачъ, а олигархическаго

---

[29]) Теорія партій, если можно такъ выразиться, принадлежитъ къ числу наименѣе разработанныхъ отдѣловъ науки о государствѣ. Ср. Rohmer, Die vier Parteien, Bluntschli, Lehre vom modernen Staat, III, Politik и, въ особенности,—Merkel, Fragmente zur Sozialwissenschaft. Изъ новѣйшей литературы см. оригинальную работу Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie.

характера группы вліятельныхъ и богатыхъ семействъ, въ которыхъ единство политическихъ программъ замѣнялось прочностью фамильныхъ традицій [30]). Когда же начиная со второй половины XIX вѣка, Англія стала перестраивать свой политическій бытъ на новый, болѣе демократическій ладъ, самыя основы этого дѣленія ея правящаго класса всегда на двѣ группы рухнули. Какъ извѣстно уже, періодъ „классическаго" парламентаризма въ Англіи, пришедшійся на среднія десятилѣтія XIX вѣка, отличался значительнымъ замѣшательствомъ въ партійныхъ отношеніяхъ. Главной причиной этого замѣшательства именно и было образованіе въ нѣдрахъ старыхъ партій новыхъ, нерѣдко очень самостоятельныхъ и подвижныхъ фракцій [31]). Едва ли есть надобность, наконецъ, повторять, что въ новѣйшее время англійскій парламентаризмъ сталъ и формально многопартійнымъ парламентаризмомъ. Съ тѣхъ поръ какъ Англія перешла къ режиму организованныхъ партій, ихъ всегда было у нея нѣсколько, и сейчасъ, даже послѣ только что состоявшагося сліянія консерваторовъ съ либералами-уніонистами, въ палатѣ общинъ оффиціально и раздѣльно существуютъ четыре партіи.

Немудрено, въ виду всего этого, что авторы двухпартійной формулы парламентаризма сами бываютъ склонны смягчать ее различными оговорками. — „Парламентарный режимъ, говоритъ одинъ изъ нихъ, не можетъ функціонировать, если нѣтъ по крайней мѣрѣ двухъ партій; онъ можетъ функціонировать нормально только при наличности не болѣе, чѣмъ двухъ партій". „Организованность и дисциплинированность партій необходимы для правильнаго функціонированія парламентаризма". „Полезно, чтобы обѣ партіи были приблизительно одинаковой силы" [32]). „Тамъ, гдѣ эти необходимыя предпо-

---

[30]) Todd-Walpole, Le gouvernement parlementaire, t. I, p. 104.

[31]) Leonard Courtney, The working constitution of the United Kingdom, p. 158.

[32]) Barthélemy, ibidem, p. p. 146, 147.

ложенія отсутствуютъ вполнѣ или отчасти, парламентаризмъ либо невозможенъ вовсе, либо въ практическомъ своемъ осуществленіи въ значительной степени сближается съ дуализмомъ", замѣчаетъ В. М. Гессенъ [33]). Что эти предположенія парламентаризма не необходимы, было показано выше. Остается, значитъ, хорошее, правильное, нормальное функціонированіе парламентарнаго строя, и въ этомъ, конечно, нельзя не согласиться съ разбираемыми авторами. Двѣ строго дисциплинированныхъ, конституціонныхъ, вѣрныхъ своимъ программамъ и въ то же время взаимно терпимыхъ партіи—вещь, конечно, очень полезная для парламентаризма, какъ впрочемъ и для всякой иной формы государственнаго устройства, и какъ полезны для правильнаго ихъ функціонированія еще и очень многіе другіе политическіе факторы [34]). Въ первой части этой книги приведены многочисленные примѣры того огромнаго вліянія, которое оказываетъ на парламентарный строй та или иная структура партійныхъ и между-партійныхъ отношеній въ каждой данной странѣ. Традиціонное для Англіи дѣленіе палаты общинъ не столько на двѣ партіи, сколько на двѣ равно „способныхъ къ принятію власти" коалиціи порождаетъ одинъ, „англійскій" типъ парламентаризма. Многочисленность, разрозненность и подвижность партій, свойственныя парламентамъ Франціи и Италіи, обусловливаютъ собой другой типъ парламентаризма, „латинскій". Съ точки зрѣнія конституціонной теоріи оба эти типа объединяются въ общемъ родовомъ понятіи парламентаризма, какъ такового, потому что въ основѣ ихъ обоихъ лежитъ тождественная конституціонная схема.

[33]) Гессенъ, тамъ же, стр. 173.

[34]) Особая правильность функціонированія парламентаризма при двухпартійной системѣ обыкновенно принимается также за нѣчто аксіоматическое. Однако, Miceli, Les partis politiques dans leurs rapports avec le gouvernement de cabinet, Revue du droit public, 1895, II (v. IV), p. p. 211—233, рисуетъ довольно мрачную картину парламентарнаго строя именно при двухъ хорошо организованныхъ и дисциплинированныхъ партіяхъ.

Примыкая вообще къ пониманію принципа парламентаризма, какъ начала не юридическаго, В. М. Гессенъ полагаетъ въ то же время, что „дуалистическая или парламентарная структура государственной власти опредѣляется не писаннымъ правомъ конституцій, а нормами обычнаго конституціоннаго права, слагающимися подъ вліяніемъ совокупности условій политической жизни страны“ [35]). Въ этомъ разумѣется все дѣло, и на разборѣ двухпартійной теоріи парламентаризма можно такимъ образомъ лучше всего уяснить себѣ какъ, важно для правильнаго пониманія существа парламентарной системы различать—ея конституціонную основу, съ одной стороны, и—конкретную политическую среду, въ которой она возникаетъ и существуетъ, съ другой.

---

3. Теоріи, склонныя въ нѣкоторыхъ конкретныхъ особенностяхъ бюджетнаго права видѣть основу „фактическаго преобладанія“ парламента въ парламентарномъ государствѣ, принадлежатъ до сихъ поръ къ числу наиболѣе распространенныхъ и популярныхъ. Подобно большинству другихъ германскихъ ученій о парламентаризмѣ, и эти теоріи тоже ведутъ свое начало отъ ученія Шталя о монархическомъ принципѣ. У Шталя въ его противопоставленіи парламентарнаго принципа монархическому занимаетъ весьма важное мѣсто въ ряду полномочій, обезпечивающихъ англійскому парламенту фактическое преобладаніе надъ королемъ, принадлежащее парламенту „право безусловнаго отказа въ вотированіи налоговъ на нужды государственнаго бюджета“ [36]). Въ новѣйшее время эта сторона ученія Шталя привлекла къ себѣ вниманіе нѣсколькихъ видныхъ германскихъ государствовѣдовъ, причемъ въ частности ими была болѣе точно установлена зависимость парламентаризма отъ принятаго нѣкоторыми конституціями начала ежегоднаго вотированія не только бюджета, но и всѣхъ

[35]) Гессенъ, тамъ же, стр. 170.

[36]) Stahl, Die Philosophie des Rechts, B. II, S. S. 374—376.

вообще налоговыхъ законовъ. Такъ, Зейдель въ статьѣ, спеціально посвященной вопросу о „конституціонномъ и парламентарномъ строѣ," утверждаетъ, что „рѣшающую роль въ проблемѣ взаимоотношенія законодательной и исполнительной власти играютъ постановленія о взиманіи налоговъ и о бюджетѣ." Особенность этого взаимоотношенія въ парламентарномъ государствѣ заключается, по его мнѣнію, въ томъ, что здѣсь, благодаря ежегодному вотированію парламентомъ бюджета и всѣхъ налоговыхъ законовъ, „важнѣйшій актъ управленія, установленіе плана государственнаго хозяйства, цѣликомъ переходитъ въ область вѣдѣнія законодательной власти. Законы о налогахъ дѣйствительны только на годъ. Бюджетъ устанавливается закономъ. Такимъ образомъ провозглашается господство парламента надъ королемъ. Король получаетъ свои правительственныя полномочія только на годичный срокъ [37]). Имѣя право отказать въ вотированіи налоговъ и бюджета, парламентъ располагаетъ и властью принуждать короля править такъ, какъ ему желательно. Не соображенія политической цѣлесообразности, а сила необходимости вынуждаетъ корону брать министровъ изъ парламентскаго большинства и мѣнять ихъ, если мѣняется это большинство." [38]) Слѣдуя по стопамъ Зейделя, и Ремъ также видитъ въ правилѣ о ежегодномъ вотированіи налоговыхъ законовъ основу политическаго преобладанія парламента надъ монархомъ въ парламентарномъ государствѣ [39]).

Несмотря на кажущуюся убѣдительность этихъ соображеній, сила ихъ сразу же подрывается сравненіемъ ихъ съ данными анализа бюджетнаго права современныхъ парламентарныхъ и непарламентарныхъ государствъ. Прежде всего, бюджетное право отдѣльныхъ государствъ несомнѣнно парламентарнаго типа представляетъ собою картину такого разнообразія, что въ ней можно найти на одномъ

---

[37]) „Es wird auf einjährige Kündigung regiert".

[38]) M. v. Seydel, Constitutionelle und parlamentarische Regierung (Staatsrechtliche und politische Abhandlungen), S. S. 138, 139.

[39]) Rehm, Allgemeine Staatslehre, S. 306.

концѣ Бельгію, въ которой, дѣйствительно, всѣ налоги вотируются только на годъ, и на противоположномъ—Англію, гдѣ, благодаря существованію консолидированнаго фонда, извѣстная часть доходнаго и расходнаго бюджета не зависитъ отъ ежегодныхъ вотумовъ парламента. Съ другой стороны, не менѣе поучительно и то, что, напримѣръ, бюджетное право Австріи, въ которой можно, конечно, наблюсти извѣстныя парламентарныя тенденціи, но которая все таки далека еще отъ парламентаризма, построено какъ разъ на бельгійскомъ принципѣ годичности всѣхъ налоговыхъ законовъ. Такимъ образомъ оказывается, что съ точки зрѣнія доктрины Шталя—Зейделя—Рема, австрійскому рейхсрату должно было бы быть присуще „политическое преобладаніе“ надъ правительствомъ въ гораздо большей степени, чѣмъ англійскому парламенту, и этого сопоставленія Англіи и Австріи какъ будто достаточно для того, чтобы опорочить ученіе, въ конструкціи бюджетнаго права каждой данной страны видящее признакъ ея способности къ парламентаризму. Но еще труднѣе этому ученію устоять передъ критикой, исходящей изъ юридическаго анализа тѣхъ институтовъ современнаго бюджетнаго права, которыми оно оперируетъ и ближайшее изслѣдованіе которыхъ съ положительностью устанавливаетъ, что, въ концѣ концовъ оно покоится на рядѣ довольно несложныхъ недоразумѣній. [40]).

Уже изъ терминологіи этого ученія явствуетъ, что основные его элементы заимствованы изъ очень отдаленной эпохи развитія представительнаго строя и въ настоящее время являются „антиквированными“. Право „отказа“ въ кредитахъ, или въ вотированіи налоговъ есть, очевидно, не что иное, какъ то право отказа королю въ субсидіяхъ,

---

[40]) Для общаго ученія о бюджетѣ и для характеристики бюджетнаго права главнѣйшихъ типичныхъ государствъ см. Штурмъ, Бюджетъ, русскій переводъ, 1907, Boucard et Jèze, Éléments de la science des finances, et de la législation financière française, t. I, Seidler, Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte der constitutionellen Monarchie, Jellinek, Gesetz und Verordnung.

которое несомнѣнно принадлежало чинамъ сословной монархіи. Это право было вполнѣ въ логикѣ того государственнаго порядка, который покоился на добромъ согласіи монарха и сословій и въ которомъ вотированіе налоговъ было не актомъ бюджетнаго или финансоваго законодательства въ современномъ смыслѣ слова, а актомъ оказанія денежной „помощи“ королю. Въ развитомъ конституціонномъ государствѣ положеніе и роль монарха и правопреемника сословныхъ чиновъ—парламента существенно иныя. Конституціонный монархъ и парламентъ, какъ органъ народнаго представительства, это уже не двѣ, то враждующія, то мирящіяся другъ съ другомъ силы, а органы государства, отъ его лица осуществляющіе въ установленномъ порядкѣ извѣстныя функціи власти. Къ числу этихъ функцій относится и установленіе бюджета, какъ годичнаго плана государственнаго хозяйства. Давая свое конституціонное согласіе на него, органы народнаго представительства дѣйствуютъ не въ помощь монарху, а въ интересахъ государства, для котораго ассигнуемыя парламентомъ въ порядкѣ обще-финансоваго или годичнаго бюджетнаго законодательства суммы являются средствомъ къ осуществленію его задачъ [41]). Но эти задачи осуществляются и слѣдовательно и ассигнуемыя на нихъ суммы расходуются въ современномъ конституціонномъ государствѣ вовсе не по произволу отдѣльныхъ его органовъ. Вся дѣятельность ихъ, принципіально говоря, покоится на законахъ, а потому, приступая къ разсмотрѣнію и утвержденію бюджета, современный парламентъ всегда имѣетъ передъ собой болѣе или менѣе сложный комплексъ ранѣе изданныхъ законодательныхъ актовъ, проведеніе которыхъ въ жизнь требуетъ извѣстныхъ ассигнованій, впредь до отмѣны самыхъ этихъ актовъ „обязательныхъ“ для всѣхъ въ государствѣ, въ томъ числѣ и для парламента. Въ этомъ пунктѣ такимъ образомъ доктрина отказа въ кредитахъ

---

41) О соотвѣтствующей эволюціи въ Англіи см. Gneist, Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart, B. I.

приходитъ въ непосредственное соприкосновеніе съ вопросомъ о такъ называемыхъ „реформахъ въ бюджетномъ порядкѣ“. Что касается этого послѣдняго вопроса, то господствующая теорія конституціонализма вообще относится отрицательно къ „обремененію“ бюджета (какъ и прочихъ финансовыхъ законовъ) законодательными постановленіями общаго характера. Достаточнымъ къ тому основаніемъ является уже то обстоятельство, что утверждаемый не на неопредѣленно долгое время, а всегда только на одинъ годъ бюджетный законъ повсемѣстно обсуждается и вотируется палатами въ условіяхъ своеобразныхъ и съ соблюденіемъ правилъ, спеціально для него предназначенныхъ [42]). Но дѣло въ томъ, что, помимо всего этого, подъ „реформами въ бюджетномъ порядкѣ“ обыкновенно подразумѣваются и существенное значеніе для доктрины „отказа въ кредитахъ“ имѣютъ не реформы, проводимыя въ бюджетѣ по соглашенію всѣхъ факторовъ законодательства, а реформы „односторонія“, проводимыя одной изъ палатъ путемъ вычеркиванія изъ бюджета какихъ либо законно-„необходимыхъ“, то есть основанныхъ на ранѣе изданныхъ законахъ ассигнованій. На вопросъ о наличности у палатъ парламента такого п р а в а односторонне „реформировать“ дѣйствующее законодательство приходится отвѣтить категорическимъ отрицаніемъ. Вычеркивая изъ бюджета „законно-необходимый“ кредитъ, палата, очевидно, дѣлаетъ на данный бюджетный періодъ невозможнымъ исполненіе соотвѣтствующаго закона, то есть фактически на годъ пріостанавливаетъ его дѣйствіе. Присваивать же одному изъ органовъ законодательной власти право односторонне пріостанавливать дѣйствіе законовъ, значило бы итти въ разрѣзъ самымъ кореннымъ началамъ конституціоннаго правопорядка, который и зиждется вѣдь, прежде всего, на томъ, что при его господствѣ законы могутъ быть издаваемы, измѣняемы, отмѣняемы и пріостанавливаемы дѣйствіемъ не иначе, какъ въ предпи-

[42]) E s m e i n, Eléments, p. 793, G n e i s t, Gesetz und Budget, S. 107.

санныхъ конституціей формахъ. Но этого мало. Если, напримѣръ, ст. 85 прусской конституціи провозглашаетъ принципъ вознагражденія членовъ нижней палаты, а ст. 77 конституціи бельгійской предписываетъ установленіе цивильнаго листа короля закономъ на все время даннаго царствованія, то очевидно, что „связывающая“ парламентъ сила этихъ статей является еще особо квалифицированной. Подобно многимъ повторяющимъ ихъ статьямъ другихъ конституцій онѣ порождаютъ расходы и кредиты такъ сказать, „конституціонно-необходимые“. Въ законодательномъ порядкѣ, то-есть съ согласія всѣхъ факторовъ обыкновеннаго законодательства, возможно только ближайшее опредѣленіе той или иной ихъ суммы, для полнаго же исключенія ихъ изъ бюджета нуженъ былъ бы уже актъ власти „учредительной“, направленный къ отмѣнѣ обосновывающихъ ихъ конституціонныхъ законовъ. Одинъ изъ противниковъ двухпалатной системы во Франціи предлагалъ въ свое время палатѣ депутатовъ простой и удобный путь къ упраздненію сената. Для этого ей стоило, по его мнѣнію, вычеркнуть изъ бюджета ассигновку на содержаніе верхней палаты. Не подлежитъ сомнѣнію, что если бы палата депутатовъ послѣдовала этому совѣту, она допустила бы грубое нарушеніе конституціи, узурпировавъ власть, принадлежащую во Франціи единственно національному собранію.

Таково положеніе вещей, съ точки зрѣнія права. Неправомѣрность односторонняго воздѣйствія палатъ въ бюджетномъ порядкѣ на существующіе законы принадлежитъ къ числу неписанныхъ „идей“ представительнаго строя, логически вытекающихъ изъ общаго духа и смысла конституціонализма и потому обязательныхъ независимо отъ ихъ признанія въ официальномъ правѣ. Однако, хотя и рѣдко, она получаетъ такое признаніе. Безспорно самымъ яркимъ примѣромъ положительно-правового признанія „связанности“ парламента въ области расходнаго бюджета является выдѣленіе въ англійскомъ бюджетѣ особой группы расходовъ, удовлетворяемыхъ, изъ такъ называемаго „консо-

лидированнаго фонда и объемлющихъ кредиты на платежи по государственному долгу, на цивильный листъ, на содержаніе королевской фамиліи, на жалованье нѣкоторымъ категоріямъ должностныхъ лицъ, на содержаніе судебныхъ установленій и на нѣкоторыя другія постоянныя надобности. Всѣ эти ассигнованія вовсе не подлежатъ ежегоднымъ вотумамъ парламента, въ чемъ и заключается, конечно, самая дѣйствительная гарантія ихъ неприкосновенности, вплоть до отмѣны законовъ, на которыхъ они основаны [43]). Если же, съ другой стороны, ст. 67 японской конституціи постановляетъ, что парламентъ не имѣетъ права „безъ согласія правительства", то есть односторонними своими вотумами исключать или уменьшать бюджетныя ассигнованія на расходы, вызываемые постановленіями закона и законно принятыми обязательствами правительства, то, хотя она и выражаетъ здѣсь несомнѣнную теоретическую истину, она остается такимъ же „несовершеннымъ", лишеннымъ санкціи закономъ, какимъ является и то неписанное правило о связанности парламента въ области расходнаго бюджета, которое независимо отъ его положительно-правового признанія необходимо вытекаетъ изъ самой логики конституціонализма [44]). „Несовершенство" этихъ нормъ связано, конечно, съ тѣмъ обстоятельствомъ, что по отношенію къ парламенту, какъ къ верховному органу государства, никакія санкціи вообще немыслимы. Дѣйствительно, если одна изъ палатъ, пренебрегая неписанными началами конституціонализма или даже писанными велѣніями конституціи, скажетъ „нѣтъ" относительно какого либо „необходимаго" ассигнованія и будетъ твердо стоять на своемъ отрицательномъ вотумѣ, въ механизмѣ представительнаго строя не найдется средствъ принудить

---

[43]) Anson, Loi et pratique, La Couronne, p. p. 371, 404, 407—410.

[44]) Приписывая, однако „связывающую" парламентъ силу, наравнѣ съ законами и законно принятыми на себя государствомъ обязательствами, еще и указамъ императора, ст. 67 японской конституціи расходится уже съ „логикой" конституціоннаго строя и дѣлаетъ несомнѣнную уступку „логикѣ" абсолютизма.

ее сказать „да“ и санкціонировать соотвѣтствующій кредитъ формальнымъ постановленіемъ бюджетнаго закона. Но нужно, во всякомъ случаѣ, имѣть въ виду, что это будетъ со стороны палаты не актъ конституціоннаго осуществленія ея бюджетныхъ полномочій, а актъ „обструкціи“, который можетъ имѣть то или иное моральное или политическое оправданіе, но который выходитъ за предѣлы міра правовыхъ понятій и квалификацій. Во Франціи, гдѣ особенно часто встрѣчались со стороны палаты депутатовъ попытки „реформъ въ бюджетномъ порядкѣ,“ установилось слѣдующее пониманіе положенія вещей, создаваемаго такой частичной бюджетной обструкціей. Считается, что „обструированнный“ законъ отнюдь не утрачиваетъ силы, а напротивъ, сохраняетъ ее вплоть до того, пока онъ не будетъ отмѣненъ въ законодательномъ порядкѣ. Но осуществленіе его въ теченіе даннаго бюджетнаго періода оказывается, дѣйствительно, „затрудненнымъ“, или вѣрнѣе юридически вовсе невозможнымъ. За то въ любомъ слѣдующемъ году онъ можетъ быть легко вновь выведенъ изъ этого „пассивнаго“ состоянія просто путемъ возстановленія въ бюджетѣ ранѣе неправомѣрно вычеркнутаго кредита. [45]) Нельзя не видѣть, что эта французская государственно-правовая доктрина вполнѣ отвѣчаетъ общей логикѣ конституціонныхъ идей.

„Связанность“ парламента въ его бюджетныхъ полномочіяхъ не ограничивается, однако, предѣлами расходной смѣты. Она естественно дѣйствуетъ и по отношенію къ бюджету доходному. Было бы нелѣпо признавать парламентъ обязаннымъ вотировать законно-необходимые кредиты и въ то же время приписывать ему безусловную свободу отказа въ ассигнованіи нужныхъ на покрытіе этихъ кредитовъ средствъ [46]). Собственно говоря, именно здѣсь въ вопросѣ о бюджетѣ доходовъ ясно обнаруживается, какое огромное съ юридической точки зрѣнія различіе

[45]) Ср. Lebon, Das Staatsrecht der französischen Republik (Handbuch des öffentlichen Rechts), S. 161.

[46]) Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 286.

имѣется между правомъ субсидій средневѣковыхъ сословныхъ чиновъ и бюджетнымъ правомъ современнаго парламента. Средневѣковое право субсидій имѣло своей основой именно вотированіе денежныхъ средствъ королю такъ сказать на „извѣстное ему употребленіе“, и только съ теченіемъ времени сословные чины стали требовать представленія имъ свѣдѣній о расходованіи ассигнуемыхъ ими средствъ, то есть распространили свое вліяніе и на бюджетъ расходовъ. Современное бюджетное право покоится на совершенно обратномъ взаимоотношеніи доходной и расходной смѣты. Въ современномъ государствѣ расходная смѣта всегда въ значительной части состоитъ изъ расходовъ законно-необходимыхъ, то есть уже раньше за таковые признанныхъ самимъ же парламентомъ. Сообразно съ этимъ, если въ правѣ субсидій средневѣковыхъ чиновъ преобладалъ моментъ свободнаго права по отношенію къ монарху, то въ бюджетномъ правѣ современнаго парламента преобладаетъ моментъ обязанности по отношенію къ государству. Въ формальномъ признаніи ея въ официальномъ правѣ можно опять таки наблюсти весьма различныя градаціи. Наиболѣе дѣйствительно санкціонирована она, конечно, въ Англіи, гдѣ доходы консолидированнаго фонда поступаютъ въ казну на основаніи разъ изданныхъ законовъ, впредь до ихъ отмѣны, независимо отъ ежегодныхъ вотумовъ парламента. Сходную санкцію сообщаютъ этому правилу объ обязательности для парламента предоставлять нужныя средства въ распоряженіе государства тѣ конституціи, которыя признаютъ, что основаніемъ для правомѣрнаго взиманія государственныхъ доходовъ можетъ быть либо соотвѣтствующее постановленіе бюджетнаго закона, либо „постоянный“, вплоть до его отмѣны въ общемъ законодательномъ порядкѣ дѣйствующій законъ (прусская конституція, ст. 100, японская, ст. 62—63). Если же, напримѣръ, конституція Норвегіи, съ одной стороны, формально возлагаетъ на стортингъ обязанность „вотировать необходимыя на государственные расходы суммы“ (ст. 75d), а, съ другой, все таки признаетъ начало ежегод-

наго, на годичный срокъ, установленія всѣхъ налоговъ, податей и пошлинъ, то, очевидно, что практически она дѣлаетъ для обезпеченія доходной смѣты отъ „односторонняго“ воздѣйствія палатъ не больше, чѣмъ всякая другая конституція, принимающая принципъ ежегоднаго вотированія всѣхъ налоговыхъ законовъ [47]). Классическимъ образцомъ такой конституціи является, какъ извѣстно, бельгійская конституція 1831 года. Бельгійскій парламентъ дѣйствительно, вотируетъ всѣ налоговые законы срокомъ на годъ, и слѣдовательно къ началу каждаго финансоваго года имѣетъ право реформировать всю финансовую систему страны и фактическую возможность совершенно закрывать правительству всѣ источники доходовъ. Обыкновенно онъ воздерживается отъ перваго по элементарнымъ соображеніямъ разумной финансовой политики. При нормальныхъ условіяхъ онъ не дѣлаетъ и второго просто потому, что сознаетъ „связанность“ своихъ бюджетныхъ полномочій [48]).

Если такимъ образомъ всякій современный парламентъ является юридически „несвободнымъ“ по отношенію къ обѣимъ частямъ смѣты государственныхъ доходовъ и расходовъ, то, само собою разумѣется, немного остается при государственно-правовомъ изслѣдованіи его и отъ того „права безусловнаго отказа въ бюджетѣ“, на которомъ якобы покоится „фактическое преобладаніе“ парламента въ парламентарномъ государствѣ. Такого права у парламента

---

[47]) Едва ли поэтому правъ Jellinek, приписывающій особое значеніе этому постановленію норвежской конституціи. См. его статью Budgetrecht, Conrad's Handwörterbuch der Staatswissenschaften, B. II. Аналогичныя постановленія встрѣчаются и въ другихъ конституціяхъ. Ср. § 97 конституціи Саксоніи: „На палатахъ лежитъ обязанность заботиться объ изысканіи средствъ на покрытіе обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ нуждъ государства“.

[48]) Сюда не относится, конечно, обычное раньше въ Бельгіи, какъ впрочемъ и въ Англіи, отклоненіе или сокращеніе бюджетовъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, предпринимаемое для выраженія недовѣрія министрамъ. Такіе отрицательные бюджетные вотумы могли имѣть только символическое значеніе.

нѣтъ и быть не можетъ, и, съ юридической точки зрѣнія, оно было бы аналогично праву безусловнаго отказа палатамъ во внесеніи проекта бюджета со стороны правительства. Изготовляя бюджетный законопроектъ и внося его въ парламентъ, или обсуждая его, подвергая отдѣльныя его статьи допустимымъ измѣненіямъ, принимая или отвергая новые или неоснованные на „постоянныхъ“ законахъ кредиты, но всегда вотируя „обязательныя“ ассигнованія и, наконецъ, весь бюджетъ цѣликомъ, правительство и парламентъ дѣйствуютъ во исполненіе для нихъ обоихъ равно авторитетной конституціонной нормы. Слова ст. 115 бельгійской конституціи: „каждый годъ палаты вотируютъ бюджетъ“ имѣютъ столь же повелительный характеръ, какъ слова ст. 9 итальянскаго статута: „король ежегодно созываетъ обѣ палаты“. Понятно, изъ нихъ не вытекаетъ обязанность парламента вотировать непремѣнно тотъ самый бюджетъ, который предлагается ему правительствомъ. Какъ всякое конституціонное велѣніе, обращенное къ верховнымъ органамъ государства, ст. 115 предполагаетъ извѣстную мирную между ними борьбу, которая въ концѣ концовъ должна, однако, приводить ихъ къ согласію. На идеѣ такого взаимодѣйствія верховныхъ органовъ государства съ обязательнымъ конечнымъ компромиссомъ и покоится, собственно говоря, вся „механика“ представительнаго строя. Этотъ строй требуетъ для осуществленія наиболѣе важныхъ функцій власти сотрудничества нѣсколькихъ независимыхъ органовъ не съ тою цѣлью, чтобы теченіе государственной жизни постоянно „спотыкалось“ объ ихъ разногласія, а чтобы достигаемой путемъ мирной борьбы гармоніей между ними обезпечивалось и гармоничное удовлетвореніе сталкивающихся и борющихся въ жизни интересовъ.

Но понятно, что и это все правильно постольку, поскольку рѣчь идетъ о нормальномъ ходѣ государственной жизни. Въ случаѣ же „кризиса“, въ случаѣ остраго столкновенія между правительствомъ и парламентомъ, парламентъ дѣйствительно можетъ, пренебрегая велѣніями пи-

саннаго или неписаннаго конституціоннаго права, прибѣгнуть и къ отказу въ бюджетѣ. Возможность къ тому у него имѣется, такъ какъ и по отношенію къ бюджету въ цѣломъ онъ можетъ сказать свое „нѣтъ“, которое безспорно является чрезвычайно сильнымъ орудіемъ политической борьбы. Послѣдствія такого отказа въ бюджетѣ были бы затѣмъ различны въ различныхъ государствахъ, въ зависимости отъ конкретныхъ особенностей ихъ бюджетнаго права. Такъ, сравнительно менѣе чувствительными оказались бы они для правительства въ Англіи, гдѣ доходы консолидированнаго фонда и расходы, удовлетворяемые изъ его суммъ, сохранили бы свое правомѣрное основаніе и при отсутствіи утвержденнаго парламентомъ годичнаго бюджета. Въ государствахъ съ „постоянными“ налоговыми законами, правительство имѣло бы право продолжать собирать въ казну часть доходовъ, но было бы лишено необходимыхъ полномочій для правомѣрнаго производства изъ нея какихъ бы то ни было расходовъ. Наконецъ, въ странахъ съ ежегодно возобновляемыми налоговыми законами правительство не имѣло бы права и на собираніе государственныхъ доходовъ [49]). Во всякомъ случаѣ, вездѣ и всюду парламентъ, прибѣгнувъ къ отказу въ бюджетѣ, какъ къ крайнему средству финансовой обструкціи, или — по терминологіи одного итальянскаго писателя — „коллективнаго сопротивленія“ [50]), поставилъ бы правительство передъ тяжкой дилеммой, либо искать „мира“ съ нимъ, либо совершить болѣе или менѣе длинный рядъ болѣе или менѣе серьезныхъ правонарушеній.

Правда, одно время въ Германіи, подъ несомнѣннымъ вліяніемъ прусскаго бюджетнаго конфликта 60-хъ годовъ, закончившагося побѣдой правительства, многіе видные представители юридической школы государствовѣдѣнія отстаивали теорію, согласно которой отказъ въ бюджетѣ отнюдь не ставитъ правительство передъ такой трагической

[49]) Ср. Seidler, Budget und Budgetrecht, S. 293.

[50]) Орландо, Принципы конституціоннаго права, русскій переводъ, стр. 144, 194.

дилеммой, а только нѣсколько осложняетъ условія, въ которыхъ оно ведетъ государственное хозяйство. Опираясь на конструкцію бюджета, какъ закона въ формальномъ смыслѣ, имѣющаго своимъ содержаніемъ годичный планъ государственнаго хозяйства, теорія эта утверждаетъ, что все значеніе законно принятаго бюджета состоитъ въ томъ, что правительство, дѣйствующее въ предѣлахъ его цифровыхъ выкладокъ, является наперед освобожденнымъ отъ отвѣтственности за собираніе доходовъ и производство расходовъ. Отказъ парламента утвердить бюджетъ приводитъ лишь къ устраненію этой гарантіи безотвѣтственности правительства и только. Правительство и при отсутствіи законно утвержденнаго бюджета можетъ и даже обязано продолжать веденіе государственнаго хозяйства. Отсутствіе предустановленной смѣты доходовъ и расходовъ ставило бы его просто въ необходимость дѣлать это подъ своею отвѣтственностью, то есть съ обязательствомъ „оправдать“ впослѣдствіи каждое свое дѣйствіе въ этой области [51]). Основное недоразумѣніе, на которомъ покоится эта теорія, нетрудно вскрыть. Соучастіе парламента въ изданіи всѣхъ вообще законовъ въ формальномъ смыслѣ, независимо отъ ихъ содержанія, не есть какое то случайно привходящее обстоятельство, безъ котораго иной разъ можно было бы и обойтись. Оно всегда является необходимымъ условіемъ правомѣрности тѣхъ актовъ правительственнаго характера, для которыхъ форма закона предписана спеціальнымъ велѣніемъ конституціи. Какъ извѣстно, отдѣльныя конституціи требуютъ, напримѣръ, формы закона для такихъ актовъ чисто правительственнаго характера, какъ натурализація иностранцевъ или допущеніе на территорію страны

---

[51]) Впервые эта теорія была изложена у Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde, 1871, и Gneist, Gesetz und Budget, 1879. См. затѣмъ: Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, B. IV, S. S. 481, 509—510, Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, S. 763, Schulze, Deutsches Staatsrecht, B. I, § 209, Ulbrich, Oesterreichisches Staatsrecht (Handbuch des offentlichen Rechts), S. 150, и т. д.

иностранныхъ военныхъ отрядовъ. Едва ли, однако, рѣшился бы кто-нибудь утверждать, что въ случаѣ несогласія бельгійскаго парламента на натурализацію такого то иностраннаго подданнаго, онъ могъ бы быть натурализованъ властью бельгійскаго короля, или, что въ случаѣ отказа греческаго парламента разрѣшить такому то военному отряду доступъ на территорію Греціи, это разрѣшеніе могло бы быть дано единолично королемъ греческимъ въ силу „постоянно“ присущихъ этимъ монархамъ правительственныхъ полномочій [52]). Между тѣмъ, какъ на это справедливо указывалось, правительство, ведущее государственное хозяйство при отсутствіи принятаго палатами бюджетнаго закона, конечно не будетъ хозяйничать безъ всякаго опредѣленнаго плана. Бюджетъ у него все равно будетъ, но только это будетъ не конституціонный, то есть не принятый палатами, а какой нибудь другой, инымъ, чѣмъ желаетъ конституція, способомъ установленный бюджетъ [53]). Словомъ законъ о бюджетѣ является необходимымъ условіемъ, необходимымъ правовымъ предположеніемъ закономѣрнаго веденія правительствомъ государственнаго хозяйства, и отсутствіе его, вслѣдствіе „отказа въ бюджетѣ“, всегда и вездѣ должно порождать одинъ изъ тѣхъ консти-

---

[52]) Одинъ изъ наиболѣе послѣдовательныхъ сторонниковъ теоріи Лабанда-Гнейста, Meyer, Lehrbuch, S. 763, замѣчаетъ: „Столь же мало замѣняетъ отсутствующій бюджетъ полновластіе короны. Проведеніе этого начала имѣло бы результатомъ уничтоженіе конституціоннаго бюджетнаго права народнаго представительства“. Таковъ, однако, именно и долженъ былъ бы быть неизбѣжный результатъ проведенія въ жизнь теоріи правомѣрнаго безбюджетнаго хозяйства.

[53]) Такъ, во время бюджетнаго конфликта въ Пруссіи правительство руководствовалось бюджетомъ, принятымъ одною верхнею палатой. Въ Даніи при аналогичныхъ обстоятельствахъ бюджетъ просто вырабатывался министерствомъ и публиковался въ офиціальной газетѣ. Любопытно, что самъ Гнейстъ съ удовлетвореніемъ указываетъ на то, что образъ дѣйствій прусскаго правительства соотвѣтствовалъ защищаемымъ имъ принципамъ. Однако, въ тронной рѣчи прусскаго короля 5 августа 1866 года категорически признается, что финансовое хозяйство правительства за время конфликта „было лишено законной основы“.

туціонныхъ кризисовъ, которые разрѣшаются за предѣлами офиціальнаго государственнаго права по неписанымъ велѣніямъ права „естественнаго“ или просто фактическимъ соотношеніемъ политическихъ силъ [54]).

Если же, наконецъ, отъ этого юридическаго анализа бюджетнаго права вернуться къ вопросу о бюджетныхъ полномочіяхъ парламента, какъ основѣ его „фактическаго преобладанія“ въ парламентарномъ государствѣ, то придется признать, что фактическая возможность отказомъ въ бюджетѣ ставить правительство въ необходимость или подчиниться, или итти на рядъ правонарушеній имѣется у всякаго парламента вообще [55]). Поскольку парламентарный строй покоился бы всецѣло на этой возможности, постольку всякое дуалистическое государство легко могло бы быть превращено въ парламентарное къ началу любого бюджетнаго года. Если же скажутъ, что дѣло въ томъ именно и заключается, что только въ условіяхъ парламентаризма отказъ въ бюджетѣ можетъ преслѣдовать цѣль

[54]) Ср. Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 228, Seidler, Budget und Budgetrecht, S. 293, его же, статья Staatshaushalts-Etat, Oesterreichisches Staatswörterbuch, Brackhaus, статья Staatshaushalt, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Anschütz, Lücken in Verfassungs-und Verwaltungsgesetzen, Verwaltungsarchiv, B. XIV, S. 338. Въ частности рѣзкую, но справедливую критику теоріи Гнейста въ примѣненіи къ англійскому праву см. у Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, S. S. 727—730.

[55]) Дѣйствительно нѣсколько смягчаютъ „ударную силу“ отказа въ бюджетѣ только допускаемые нѣкоторыми конституціями „суррогаты“ законно утвержденнаго бюджета. Такъ, напримѣръ, конституціи Японіи (ст. 71), Испаніи (ст. 85), Румыніи (ст. 113) предусматриваютъ, на случай отсутствія такого бюджета къ началу финансоваго періода, сохраненіе въ силѣ бюджета предыдущаго года. Однако, и эти постановленія остаются въ концѣ концовъ палліативами. Въ Румыніи продленіе дѣйствія послѣдне-утвержденнаго бюджета разрѣшается всего на одинъ лишній годъ. Но и постановленія тѣхъ конституцій, которыя этого ограниченія не содержатъ, могутъ быть спасительны для правительства въ теченіе недолгаго времени. Потребности всякаго государства всегда и непрерывно растутъ, и примѣненіе послѣдняго законно-утвержденнаго бюджета рано или поздно должно оказаться равносильнымъ пріостановкѣ хода государственной машины.

подчиненія правительства „преобладанію“ парламента, тогда какъ дуалистическому строю идея этого преобладанія чужда, то тѣмъ самымъ центръ тяжести вопроса будетъ перенесенъ совсѣмъ въ другую область. Тогда окажется, что основой парламентарнаго строя является не большая или меньшая бюджетная „полноправность“ палатъ, а нѣчто иное, что только для парламентарныхъ государствъ установляетъ „преобладаніе“ парламента. Тогда и „отказъ въ бюджетѣ“ получитъ смыслъ крайней конституціонной угрозы, къ которой можетъ прибѣгнуть въ парламентарномъ государствѣ парламентъ по адресу правительства, въ случаѣ нарушенія имъ велѣній этого „нѣчто“. Въ 1784 году Питтъ Младшій, правившій Англіей, между роспускомъ одного парламента и созывомъ другого, безъ бюджета, получилъ отъ палаты общинъ такой же индемнитетъ, какого въ 1866 г. добился Бисмаркъ послѣ четырехъ лѣтъ безбюджетнаго хозяйства. Англійскій парламентъ и прусскій ландтагъ въ равной степени отпустили правительству его конституціонные грѣхи и примирились съ совершившимся фактомъ, и, однако, англійскій бюджетный конфликтъ не погубилъ принципа парламентаризма, а прусскій конфликтъ не только не ослабилъ, но даже скорѣе укрѣпилъ начало независимости политики правительства отъ воли парламента. Очевидно, и англійскій парламентаризмъ, и прусскій дуализмъ покоились и покоятся не на бюджетныхъ только основаніяхъ.

Одинъ изъ бельгійскихъ государствовѣдовъ, рисуя тяжкія послѣдствія отклоненія парламентомъ бюджета, замѣчаетъ, что эти послѣдствія не могутъ наступить въ Бельгіи, такъ какъ „тому мѣшаетъ самое функціонированіе представительной системы“.—„Указанныхъ тяжкихъ послѣдствій, продолжаетъ онъ, можно было бы опасаться, только если думать, что въ случаѣ конфликта между правительствомъ и парламентомъ они оба имѣли бы равное право не уступать другъ другу. Но дѣло обстоитъ иначе. Представительная система, какъ она всегда понималась и функціонировала въ Бельгіи, требуетъ, чтобы въ случаѣ раз-

ногласія между палатами и правительствомъ король назначеніемъ министровъ, пользующихся довѣріемъ парламента, возстановлялъ между ними согласіе. Антагонизмъ между палатами и правительствомъ, могущій довести до отказа въ бюджетѣ, въ Бельгіи матеріально немыслимъ“ [56]). Таковъ неизмѣнный результатъ ближайшаго ознакомленія съ теоріями, отрицающими нормативную основу парламентаризма. Анализъ всѣхъ этихъ теорій убѣждаетъ въ томъ, что то, что онѣ называютъ „фактическимъ преобладаніемъ“ парламента, покоится на системѣ конституціонныхъ нормъ, опредѣленно указывающихъ, кто „не имѣетъ права не уступать“ и кто и какъ „обязанъ возстановлять согласіе“ между парламентомъ и правительствомъ въ парламентарномъ государствѣ.

---

[56]) Vauthier, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien (Handbuch des öffentlichen Rechts) S. 99.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Обзоръ господствующихъ ученій о парламентаризмѣ. Теоріи, признающія нормативную основу парламентаризма.

1. Парламентаризмъ родился и наиболѣе прочно утвердился въ Англіи. Естественно поэтому, что именно въ Англіи правила, регулирующія функціонированіе парламентарнаго строя, откристаллизировались въ особо отчетливыя и твердыя формы, и ихъ самодовлѣющее значеніе рано стало очевиднымъ. Представленіе о парламентаризмѣ, какъ государственномъ образованіи, покоящемся на совокупности нормъ конституціоннаго характера, есть, прежде всего представленіе англійское. Однако, англійская юриспруденція оперируетъ, особенно въ области публичнаго права, существенно иными категоріями, чѣмъ юриспруденція континентальная. Континентальный юристъ, все равно нѣмецкой или французской школы, руководствуясь основными предпосылками ученія англійскаго государствовѣдѣнія о парламентаризмѣ, навѣрно пришелъ бы къ утвержденію правовой природы нормъ парламентаризма. Тѣ же самыя предпосылки приводятъ англійскихъ государствовѣдовъ къ отрицанію правовой природы этихъ нормъ и къ конструированію ихъ, какъ совокупности правилъ „конституціонной морали“, или такъ называемыхъ „конституціонныхъ согла-

шеній". Слѣдить за этими, часто остроумными и изысканными конструкціями для континентальнаго юриста всегда интересно и поучительно.

Въ наиболѣе обобщенной и категорической формѣ англійское ученіе о конституціонализмѣ, какъ совокупности нормъ права и „позитивной морали", изложено Остиномъ, идеямъ котораго до сихъ поръ подчиняются англійскіе государствовѣды, поскольку они преслѣдуютъ конструктивныя задачи [1]). Съ точки зрѣнія Остина, нормами права, или законами въ собственномъ смыслѣ слова, являются только правила, установленныя въ государствѣ властвующими для подвластныхъ [2]). Правила поведенія, установленныя не властвующими, или хотя бы и властвующими, но не въ качествѣ таковыхъ, а также тѣ правила, обязательная сила которыхъ покоится единственно на убѣжденіяхъ и взглядахъ неопредѣленнаго количества людей относительно обязательности соотвѣтствующаго поведенія, суть для Остина уже не нормы права, а правила „позитивной морали". Сюда относятся, напримѣръ, такъ называемые „законы" чести или моды; подъ эту же рубрику Остинъ подводитъ и большинство нормъ международнаго права [3]). Что касается, наконецъ, „конституціоннаго права", то подъ нимъ Остинъ разумѣетъ совокупность нормъ позитивной морали и позитивнаго права, которыми опредѣляется конституція, или структура каждаго даннаго государства. По отношенію къ монарху въ настоящемъ смыслѣ слова (то есть монарху абсолютному), или вообще по отношенію къ суверенному органу государства, какъ таковому, все конституціонное право есть только „позитивная мораль", и сила его покоится исключительно на санкціяхъ моральнаго характера. Поэтому актъ, исходящій отъ суверенаго органа и нарушающій норму конституціоннаго права, можетъ быть названъ анти-конституціоннымъ, но онъ отнюдь не является

[1]) John Austin, Lectures on jurisprudence or the philosophy of positive law, Third edition, London, 1869.

[2]) Austin, ibidem, v. I, p.p. 88—89.

[3]) Austin, ibidem, v. I, 89.

правонарушеніемъ и не можетъ быть названъ неправомѣрнымъ, или незаконнымъ. Такъ, актъ британскаго парламента, которымъ верховная власть была бы вручена королю или королю совмѣстно съ одной изъ палатъ, могъ бы быть, по мнѣнію Остина, названъ анти-конституціоннымъ закономъ. Въ извѣстномъ смыслѣ его можно было бы назвать, пожалуй, еще и анти-религіознымъ и неморальнымъ. Но называть его неправомѣрнымъ было бы безсмысленно, такъ какъ парламентъ, въ качествѣ суверенаго органа Соединеннаго Королевства, является творцомъ всего англійскаго позитивнаго права и одинъ установляетъ для Англіи мѣру праваго и неправаго [4]). Въ другомъ мѣстѣ Остинъ еще конкретнѣе выясняетъ это основное для всего англійскаго государствовѣдѣнія противопоставленіе понятій „анти-конституціоннаго“ и „неправомѣрнаго“, или „незаконнаго“. Почти въ каждомъ независимомъ политическомъ общеніи имѣется, по его словамъ, извѣстная совокупность принциповъ или правилъ, которые обыкновенно соблюдаются суверенымъ органомъ и къ которымъ большая часть общества или большинство вліятельныхъ членовъ общества относится съ одобреніемъ. Если какой-нибудь законъ или другой актъ монарха или суверенаго органа противорѣчитъ одному изъ правилъ этого рода, то такой законъ или актъ можетъ быть названъ анти-конституціоннымъ. Напримѣръ, карательные статуты, извѣстные подъ названіемъ „acts of attainder“, не могутъ быть названы неправомѣрными, но могутъ быть названы анти-конституціонными [5]). Ибо они противорѣчатъ принципу, которому обыкновенно слѣдовалъ парламентъ въ своей законодательной дѣятельности и къ которому большая часть британскаго общества относится съ одобреніемъ [6]).

[4]) Austin, ibidem, v. I, p.p. 274—275.

[5]) Какъ извѣстно, въ старомъ англійскомъ правѣ подъ „acts of attainder“ разумѣлись карательные законы, которыми отдѣльныя лица осуждались за преступленія, нерѣдко ad hoc создававшіяся этими самыми парламентскими актами.

[6]) Austin, ibidem, v. I, p. 273. Сужденія болѣе старыхъ англійскихъ писателей о „конституціонномъ“ и „анти-конституціонномъ“

Въ свое время первый сдѣлалъ попытку примѣнить эти общія начала къ ученію о парламентаризмѣ Эдуардъ Фримэнъ въ своей извѣстной книгѣ: „Развитіе англійской конституціи съ древнѣйшихъ временъ“ [7]). По словамъ Фримэна, начиная съ XVII вѣка, англійская конституція стала развиваться нѣсколько иначе, чѣмъ до тѣхъ поръ. Раньше каждая ступень государственно-правового развитія Англіи была отмѣчена какимъ-нибудь формальнымъ актомъ публично-правового характера, какимъ-нибудь закономъ, въ бо́лѣе ясномъ опредѣленіи и утвержденіи котораго заключалась сущность дальнѣйшаго прогресса до новой путевой вѣхи. „Съ XVII вѣка многое въ этомъ отношеніи сильно измѣнилось. Законодательная работа, строго конституціонное законодательство никогда не прекращались, длинный рядъ законодательныхъ актовъ въ новѣйшія времена не меньше, чѣмъ въ старину, отмѣчаетъ собою, какъ

рѣдко достигая прозрачности опредѣленій Остина, въ общемъ всѣ вращаются въ той же сферѣ понятій. Такъ, Hallam, Constitutitional History, v. II, p.p. 269—270, подъ анти-конституціоннымъ актомъ въ отличіе отъ неправомѣрнаго разумѣетъ „новшество большой важности, угрожающее опасностью господствующему праву“. Hearn, Government of England, p. 121, сочувственно цитируетъ слѣдующее мнѣніа сэра G. C. Lewis'a о понятіяхъ „конституціоннаго“ и „антиконституціоннаго“. — „Когда извѣстнаго рода нормы, выработанныя практикой или обычаемъ, не будучи законно-обязательными для даннаго общенія, тѣмъ не менѣе постоянно соблюдаются какъ правителями, такъ и управляемыми, онѣ называются конституціонными, и всякая мѣра и всякое дѣйствіе, имъ противорѣчащія навываются антиконституціонными“. Самъ Hearn, ibidem, p. 122, полагаетъ, что правильно понимаемый терминъ „конституціонный“ имѣетъ спеціальное отношеніе къ осуществленію короной или другими органами государства принадлежащихъ имъ дискреціонныхъ полномочій. Терминъ этотъ имѣетъ въ виду такой порядокъ осуществленія этихъ полномочій „который, не будучи законно-обязательнымъ, тѣмъ не менѣе постоянно соблюдается, въ соотвѣтствіи съ добрыми обычаями данной страны, и который имѣетъ цѣлью предупредить внесеніе замѣшательства въ функціонированіе прочихъ элементовъ даннаго государственнаго строя“.

[7]) Книга Фримэна появилась въ 1872 году, второе изданіе въ 1876 г., третье (перепечатка)—въ 1898.

вѣхами, путь политическаго прогресса. Но на ряду съ ними имѣется рядъ политическихъ перемѣнъ не меньшей важности, чѣмъ тѣ, которыя занесены въ книгу статутовъ, перемѣнъ, совершившихся безъ какихъ бы то ни было законодательныхъ актовъ. Цѣлый сводъ политическихъ правилъ, общепризнанныхъ въ теоріи, соблюдаемыхъ всѣми на практикѣ, выросъ не оставивъ въ формальныхъ актахъ нашего законодательства ни малѣйшаго слѣда тѣхъ ступеней, черезъ которыя онъ прошелъ". „Словомъ рядомъ съ нашимъ писанымъ правомъ выросла неписаная, или условная конституція. Когда англичанинъ называетъ поведеніе общественнаго дѣятеля конституціоннымъ, то онъ этимъ разумѣетъ нѣчто совсѣмъ другое, чѣмъ законность или незаконность поведенія. Знаменитый вотумъ палаты общинъ, принятый нѣкогда по предложенію одного крупнаго государственнаго дѣятеля, гласилъ, что министры (тогдашніе) не пользуются довѣріемъ палаты общинъ и что длящееся нахожденіе ихъ въ должности несогласно поэтому съ духомъ конституціи. Правильность такого положенія согласно традиціоннымъ началамъ, по которымъ дѣйствовали государственные люди въ теченіе нѣсколькихъ поколѣній, не можетъ быть оспариваема; но напрасно мы стали бы искать какихъ-нибудь слѣдовъ такого воззрѣнія на страницахъ нашего писанаго права. Иниціаторъ этого вотума не думалъ обвинять тогдашнее министерство въ какомъ-нибудь незаконномъ поступкѣ, въ поступкѣ, который могъ бы стать, либо предметомъ преслѣдованія въ низшемъ судѣ, либо поводомъ для преданія верховному суду самого парламента. Онъ не думалъ сказать, что они, министры короны, совершаютъ какое либо правонарушеніе, подлежащее вѣдѣнію закона, только тѣмъ, что остаются на своихъ постахъ, покуда коронѣ не благоугодно будетъ отставить ихъ. Онъ разумѣлъ лишь то, что общее направленіе ихъ политики не кажется большинству палаты общинъ раціональнымъ или благодѣтельнымъ для народа, и что поэтому, согласно условному кодексу, столь же понятному и соблюдаемому всѣми, какъ само писаное право,

они должны отказаться отъ постовъ, занимать которые палата не считаетъ ихъ достойными" [8]).

Къ Фримэну примыкаетъ въ этомъ пунктѣ Дайси, который вноситъ, однако, большую точность въ отграниченіе „условнаго" элемента англійской конституціи отъ собственно правового. Слишкомъ ужъ упрощенное противоположеніе писаной и неписаной конституціи замѣняется у него противоположеніемъ конституціонныхъ „законовъ", писаныхъ и неписаныхъ, и конституціонныхъ „соглашеній". Критеріемъ для распознаванія конституціонныхъ законовъ служитъ для Дайси моментъ судебной защиты. Законы конституціи, независимо отъ того, утверждены ли они статутами или выведены изъ массы обычаевъ, традицій и принциповъ, установленныхъ путемъ судебной практики, составляютъ одну категорію конституціонныхъ нормъ, нарушеніе которыхъ можетъ быть предметомъ судебнаго разбирательства. Другой рядъ конституціонныхъ нормъ состоитъ изъ соглашеній, понятій, привычекъ или обычаевъ, которые, хотя и могутъ регулировать дѣятельность многихъ представителей верховной власти, министровъ и чиновниковъ, но въ сущности вовсе не законы, такъ какъ не пользуются судебной защитой. Эти конституціонныя нормы Дайси и называетъ „соглашеніями" конституціи, или конституціонною моралью [9]). Конечно, эта классификація конституціонныхъ нормъ представляется шагомъ впередъ по сравненію съ классификаціей Фримэна. Но при ближайшемъ ознакомленіи съ матеріальнымъ содержаніемъ нормъ, соединяемыхъ Дайси въ одну и ту же рубрику или относимыхъ имъ въ разныя рубрики, приходится и ее признать неудовлетворяющей требованіямъ классификаціонной точности и прозрачности. Такъ, все по тому же признаку судебной защиты къ разнымъ рубрикамъ относятся такія коренныя для государственнаго порядка Англіи и находя-

[8]) Фримэнъ, Развитіе англійской конституціи съ древнѣйшихъ временъ, русскій переводъ, 1905, стр. 117—118, 120—121.

[9]) Дайси, Основы государственнаго права Англіи, русскій переводъ, 1905, стр. 28.

щіяся другъ съ другомъ въ довольно очевидной связи конституціонныя нормы, какъ конституціонный законъ— „какое-нибудь лицо должно быть отвѣтственно за дѣйствія короны“, и конституціонное соглашеніе—„парламентъ долженъ собираться по крайней мѣрѣ разъ въ годъ“. Въ то же время въ предѣлахъ каждой изъ двухъ рубрикъ Дайси царитъ чрезвычайная пестрота. Такъ, подъ рубрикой соглашеній у него объединены правила о ежегодномъ созывѣ парламента и о выходѣ министровъ въ отставку въ случаѣ утраты ими довѣрія палаты общинъ и имѣющее дѣйствительно преходящее, „условное“ значеніе правило о троекратномъ чтеніи парламентскихъ биллей. Дайси, впрочемъ, самъ не скрываетъ большого разнообразія значенія и силы именно тѣхъ правилъ, которыя составляютъ, по его мнѣнію, кодексъ политической морали. „Нѣкоторыя изъ нихъ, по его словамъ, никогда не нарушаются и всѣми признаются неприкосновенными. Другія исполняются только въ силу привычки, и сила ихъ очень сомнительна“. „Разница между ними, поясняетъ онъ тутъ же, зависитъ въ сущности отъ того, въ какой степени нарушеніе даннаго конституціоннаго правила ставитъ виновнаго въ столкновеніе съ правомъ страны“. Это иллюстрируется примѣромъ.— „Если министерство настоитъ на томъ, чтобы не созывать парламента больше года, оно непремѣнно придетъ въ лицѣ своихъ агентовъ въ столкновеніе съ судами, вслѣдствіе отсутствія „акта о бунтѣ“ (Mutiny Act) и т. п. Въ этомъ случаѣ нарушеніе конституціоннаго соглашенія поведетъ къ революціонному или реакціонному насилію“. Съ другой стороны, „министры, которые послѣ вотированія государственныхъ расходовъ и изданія билля о бунтѣ распустятъ палату и останутся въ должности цѣлые мѣсяцы послѣ того, какъ правительство перестало пользоваться довѣріемъ общинъ, могутъ заслужить или не заслужить большую непопулярность, но не сдѣлаютъ ничего противозаконнаго“ [10]). Такимъ образомъ примѣненіе доктрины Дайси къ системѣ

---

[10]) Дайси, тамъ же, стр. 31, примѣчаніе.

парламентарнаго строя ведетъ къ признанію нормъ парламентаризма весьма непрочными, „сомнительными“ по своей силѣ нормами конституціи. Основное же значеніе ихъ для всего зданія англійскаго конституціонализма совершенно очевидно.

Однако, въ концѣ своей книги, разбирая ближе вопросъ о томъ, чѣмъ именно санкціонируются конституціонныя соглашенія, Дайси самъ приходитъ къ установленію полной тождественности санкціи у всѣхъ вообще правилъ конституціонной морали. Правительство, нѣсколько лѣтъ не созывающее парламента, неизбѣжно должно было бы вступить въ конфликтъ съ правомъ страны, такъ какъ отсутствіе парламента исключило бы возможность законнаго содержанія арміи и расходованія поступающихъ въ консолидированный фондъ суммъ. Но то же самое произойдетъ, если министерство не удалится въ отставку послѣ вотума недовѣрія со стороны палаты, подтвержденнаго результатами общихъ выборовъ. Рано или поздно наступитъ моментъ, когда надо будетъ издать актъ о бунтѣ или бюджетный законъ и палата, отказываясь издать тотъ или другой актъ, поставитъ министерство въ такое же тяжелое положеніе, какъ то, въ которое его ставитъ нарушеніе правила о ежегодномъ созывѣ парламента[11]). Юристъ, свободный отъ англійскихъ представленій о конституціонализмѣ, естественно сдѣлаетъ изъ этихъ разсужденій еще болѣе радикальные выводы. Въ самомъ дѣлѣ, нетрудно показать, что, если санкціей законовъ конституціи является, по Дайси, судебная отвѣтственность за ихъ нарушеніе, то въ концѣ концовъ тѣмъ же самымъ санкціонируются и конституціонныя соглашенія, или не санкціонируются ничѣмъ. То обстоятельство, что гарантирующая законы угроза судебнымъ преслѣдованіемъ является чѣмъ то непосредственно близкимъ, немедленно наступающимъ, при нарушеніи же соглашеній она нѣсколько отдаляется рядомъ посредствующихъ моментовъ, значенія имѣть не можетъ,

[11]) Дайси, тамъ же, стр. 427—441.

если только конституціонныя соглашенія дѣйствительно санкціонированы, то есть если нарушеніе ихъ ведетъ къ нарушенію законовъ и къ судебному преслѣдованію съ неизбѣжною, роковою необходимостью. Неправильно было бы устанавлять качественныя различія между санкціями, отличающимися другъ отъ друга лишь большей или меньшей быстротой наступленія однихъ и тѣхъ же карательныхъ послѣдствій нарушенія нормъ. Поскольку угроза судебнымъ преслѣдованіемъ способна удерживать отъ нарушенія конституціонныхъ законовъ, постольку же она неминуемо должна удерживать и отъ нарушенія правилъ конституціонной морали, разъ только виновные въ нарушеніи ихъ, если не сегодня, то завтра или послѣ-завтра, должны будутъ съ нею считаться. Это тѣмъ болѣе справедливо, что удерживаетъ отъ нарушенія закона, конечно, не самъ по себѣ физическій процессъ привода въ судъ, суда, наказанія, а просто сознаніе неизбѣжности этого процесса со всѣми психологическими послѣдствіями такого сознанія. Ибо въ психикѣ нарушающаго конституціонное соглашеніе человѣка, знающаго, къ какимъ дальнѣйшимъ дѣйствіямъ онъ будетъ вынужденъ силою необходимости, нѣкоторая отдаленность конечной угрозы неспособна заглушить это сознаніе или ослабить силу его дѣйствія. Словомъ, оставаясь даже на почвѣ классификаціи Дайси, приходится признать, что санкція у конституціонныхъ законовъ и конституціонныхъ соглашеній одна и та же, что мотиваціонная сила ихъ должна быть поэтому одинаковой и что къ отнесенію ихъ къ двумъ различнымъ категоріямъ нормъ конституціи нѣтъ никакихъ принципіальныхъ основаній.

Было бы, ошибочно приписывать это классификаціонное недоразумѣніе, въ которое впадаетъ Дайси, неточному или непослѣдовательному проведенію имъ разъ принятыхъ основныхъ началъ. Это недоразумѣніе является, напротивъ, логически неизбѣжнымъ результатомъ классификаціи нормъ конституціи по признаку чисто внѣшнему и болѣе или менѣе случайному. Выражаясь въ терминахъ

континентальной юриспруденціи, Фримэнъ и Дайси, какъ и всѣ прочіе послѣдователи и единомышленники Остина, въ своихъ воззрѣніяхъ на право и не-право стоятъ на точкѣ зрѣнія такъ называемой государственной теоріи, которая приписываетъ правовой характеръ только правиламъ поведенія, установленнымъ или по крайней мѣрѣ, признаннымъ государствомъ. Основныя идеи этой теоріи проводятся въ Англіи даже болѣе послѣдовательно и настойчиво, чѣмъ это дѣлаютъ ея многочисленные сторонники на континентѣ. Разъ взявъ за отправный пунктъ своихъ разсужденій моментъ судебной защиты правовыхъ нормъ, англійскіе теоретики естественно приходятъ къ отрицанію правовой природы не только всѣхъ несовершенныхъ нормъ конституціоннаго права, но и всего международнаго права, и въ этомъ пунктѣ всѣ преимущества непреклонной вѣрности основнымъ положеніямъ теоріи такимъ образомъ на ихъ сторонѣ. Но дѣло въ томъ, что самыя эти основныя положенія являются безусловно порочными, и что къ тому же изъ всѣхъ возможныхъ разновидностей государственной теоріи права англійскіе юристы принимаютъ наиболѣе радикальную и наиболѣе ошибочную. Основной порокъ всѣхъ государственныхъ теорій права заключается въ томъ, что онѣ понятіе права производятъ отъ государства, которое при ближайшемъ анализѣ само оказывается сложнымъ правовымъ образованіемъ [12]). Остинъ считаетъ правовыми нормами правила поведенія установляемыя властвующими для подвластныхъ и при этомъ принимаетъ такъ сказать на вѣру понятіе „власти“, между тѣмъ какъ разложеніе этого понятія на его составные элементы неопровержимо убѣждаетъ въ томъ, что отношеніе властвованія есть отношеніе существенно правовое. Теоретики типа Фримэна и Дайси еще усугубляютъ эту коренную

[12]) Ср. Петражицкій, Теорія права и государства въ связи съ теоріей нравственности, т. I, стр. 262—267, Коркуновъ, Лекціи по общей теоріи права, стр. 62—67, Кокошкинъ, Лекціи по общему государственному праву, стр. 114, Трубецкой, Лекціи по энциклопедіи права, стр. 12—17.

ошибку теоріи, подставляя въ качествѣ отличительнаго признака правовыхъ нормъ вмѣсто момента установленія или признанія ихъ государствомъ моментъ судебной ихъ охраны. Ибо совершенно очевидно, что изъ всѣхъ государственныхъ институтовъ институтъ суда является по преимуществу основаннымъ на правѣ. Если бы вмѣсто задачи отграниченія правовыхъ нормъ конституціи отъ неправовыхъ англійскіе государствовѣды ставили себѣ цѣлью классификацію этихъ нормъ на болѣе и менѣе совершенныя, охраненныя, гарантированныя, ихъ конструкціи могли бы претендовать не только на діалектическую занимательность, но и на теоретическую цѣнность. Направленныя къ исканію понятія конституціоннаго права, а затѣмъ и права вообще, онѣ тотчасъ же наглядно обнаруживаютъ свою теоретическую негодность.

---

2. На очевидное тождество юридической природы по по крайней мѣрѣ нѣкоторыхъ изъ нормъ, относимыхъ англійскими государствовѣдами къ условному кодексу политической морали, и собственно правовыхъ конституціонныхъ нормъ не могли, разумѣется, не обратить вниманія иностранные изслѣдователи англійскаго государственнаго права, приступающіе къ нему съ пріемами и навыками континентальной юриспруденціи. Такъ, Гатчекъ въ своемъ обширномъ трактатѣ государственнаго права Англіи признаетъ правовой характеръ за извѣстной частью „конвенціальныхъ“ правилъ конституціи, большинство которыхъ однако, и по его мнѣнію, представляетъ собой совокупность „правилъ политической практики и политическихъ максимъ“. Границу между ставшими уже правовыми и остающимися еще конвенціональными нормами Гатчекъ проводитъ по признаку, сходному съ тѣмъ, по которому Дайси различаетъ конституціонныя соглашенія, болѣе и менѣе энергично санкціонированныя. Правовая природа также приписывается имъ тѣмъ конвенціональнымъ правиламъ, которыя находятся, такъ сказать, въ непосредственномъ со-

сѣдствѣ съ другими, уже безусловно правовыми нормами. „Каждая такъ называемая конвенціональная норма, неисполненіемъ которой нарушается какой либо принципъ парламентскаго наказа, этой legis parliamenti, или дѣлается ненужнымъ какой либо изъ его институтовъ, въ родѣ, напримѣръ, комитетовъ и т. п., есть также, по мнѣнію Гатчека, правовая норма, ибо ея правовая санкція заключается въ санкціи тѣхъ другихъ правовыхъ принциповъ, которые не могутъ быть нарушаемы". Поэтому правило о ежегодномъ созывѣ парламента, есть правило юридическое, такъ какъ неисполненіе его дѣлало бы невозможнымъ существованіе спеціально предусмотрѣнныхъ въ наказѣ палаты общинъ комитетовъ,—„путей и средствъ" и „субсидій". Поэтому и правило, что министры короны должны быть назначаемы изъ числа членовъ парламента есть юридическое правило, и „парламентарная исполнительная власть" есть правовой институтъ, такъ какъ при другомъ порядкѣ вещей правило парламентскаго наказа, согласно которому парламентъ можетъ исключать изъ своей среды посторонних лицъ, было бы нарушено [13]).

Относительно конструированія Гатчекомъ „парламентарной исполнительной власти", какъ правового института, надлежитъ однако замѣтить, что оно покоится у него на смѣшеніи двухъ нетождественныхъ понятій—„парламентарной" и „парламентской" исполнительной власти. Парламентарное министерство есть нѣчто большее, чѣмъ министерство, составленное изъ членовъ парламента. Какъ было подробно выяснено выше, это еще и министерство, по программѣ своей солидарное съ **большинствомъ** парламента и слѣдовательно, если оно образуется изъ членовъ парламента, состоящее изъ депутатовъ большинства. Гатчекъ съ легкостью употребляетъ выраженія—парламентъ и парламентское большинство—одно вмѣсто другого. А между тѣмъ именно для его конструкціи различать ихъ существенно важно. Брать министровъ изъ среды членовъ пар-

[13]) Hatschek, Englisches Staatsrecht, B. I, S. S. 543—544.

ламента, по мнѣнію Гатчека, юридически обязательно для короны потому, что министры, не принадлежащіе къ составу палатъ, не имѣли бы права принимать участіе въ ихъ засѣданіяхъ. Но что, какая юридическаго характера норма обязываетъ корону брать своихъ совѣтниковъ съ тѣхъ, а не иныхъ парламентскихъ скамей? Если бы корона составила кабинетъ изъ членовъ меньшинства, какое правило парламентскаго наказа могло бы помѣшать этимъ, не постороннимъ парламенту лицамъ, являться въ палаты и участвовать въ ихъ работахъ? Министерство меньшинства могло бы существовать, не входя въ коллизію съ юридическими нормами, указываемыми Гатчекомъ, а слѣдовательно и обязательность министерства большинства не имѣетъ, собственно говоря, съ его точки зрѣнія правовой санкціи.

Впрочемъ, въ дальнѣйшемъ разсужденія Гатчека принимаютъ такой оборотъ что правовая природа нормъ парламентаризма, какъ и многихъ другихъ конвенціональныхъ правилъ, сохраняется за ними, совершенно независимо отъ ихъ связи съ нормами парламентскаго наказа. Еще Еллинекъ возбуждалъ вопросъ, не слѣдуетъ ли нѣкоторыя изъ конституціонныхъ соглашеній Дайси, и именно тѣ, дѣйствіе которыхъ обезпечивается серьезными общественными гарантіями, отнести къ разряду обычно-правовыхъ нормъ [14]). Еллинекъ исходилъ при этомъ, очевидно, изъ своего пониманія нормъ права, какъ правилъ поведенія, мотиваціонное дѣйствіе которыхъ гарантируется давленіемъ внѣшнихъ соціально-психологическихъ силъ [15]). По существу, въ духѣ этого пониманія права разсуждаетъ и Гатчекъ, когда онъ упрекаетъ Дайси за игнорированіе того процесса, который ведетъ отъ конвенціональнаго правила къ обычному праву. По мнѣнію Дайси, санкція конституціонныхъ соглашеній заключается въ неизбѣжности для нарушителя ихъ прійти затѣмъ и къ нарушенію конституціонныхъ законовъ. „Но, полагаетъ Гатчекъ, это и есть то, что можетъ быть безу-

[14]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre (Erste Auflage), S. 643 Note 1.

[15]) Jellinek, ibidem, S. 304.

словно названо правовой санкціей. Принужденіе, сопутствующее юридической нормѣ, отнюдь не должно быть непремѣнно физическимъ принужденіемъ, или, выражаясь словами Дайси, вовсе нѣтъ надобности, чтобы министръ за нарушеніе конвенціональнаго правила былъ немедленно въ порядкѣ impeachment'a взводимъ на эшафотъ для наказанія. Что упускаетъ изъ виду Дайси, это внутреннее принужденіе, то-есть ту санкцію правовыхъ нормъ, которая въ томъ и заключается, что неисполненіе ихъ влечетъ за собой неисполненіе или нарушеніе другихъ важныхъ правовыхъ нормъ" [16]). Такимъ образомъ оказывается, что если не всѣ конституціонныя соглашенія, то тѣ изъ нихъ, которыя находятся въ связи съ собственно правовыми нормами конституціи и притомъ необязательно съ нормами парламентскаго наказа, снабжены этой санкціей „внутренняго принужденія" и суть нормы права. А такъ какъ изъ приведенныхъ Дайси примѣровъ слѣдуетъ, что парламентаризмъ покоится именно на совокупности конституціонныхъ нормъ этого рода, то очевидно, что и въ этомъ послѣднемъ варьянтѣ за нимъ сохраняется характеръ правового института.

Если традиціонная англійская конструкція парламентаризма отправляется отъ государственной теоріи права, то Гатчекъ въ своихъ построеніяхъ вдохновляется теоріей психическаго принужденія. Теорія психическаго принужденія явилась, какъ извѣстно, попыткой исправленія другой, пользовавшейся широкой популярностью теоріи, которая усматривала отличительный признакъ нормъ права въ сопутствующемъ имъ внѣшнемъ, физическомъ принужденіи [17]). Понятіе принудительныхъ нормъ превратилось въ рукахъ теоріи психическаго принужденія въ понятіе нормъ гарантированныхъ, причемъ элементовъ гарантіи мотиваціоннаго дѣйствія нормъ права эта теорія склонна искать въ безконечно разнообразныхъ силахъ, способныхъ опредѣляю-

[16]) Hatschek, Englisches Staatsrecht, B. I, S. 546, Note 1.

[17]) Ср. въ особенности Шершеневичъ, Опредѣленіе понятія о правѣ, его-же, Общая теорія права, стр. 280—290.

щимъ образомъ воздѣйствовать на психику человѣка. Вмѣстѣ съ тѣмъ теорія психическаго принужденія впала въ крайность прямо противоположную той, къ которой приходила теорія принужденія физическаго. Чрезмѣрно узкое понятіе права теоріи физическаго принужденія, съ постановкой на его мѣсто психическаго принужденія, стало безгранично широкимъ. Всякое общественно признанное правило поведенія является въ большей или меньшей степени гарантированнымъ воздѣйствіемъ соотвѣтствующей соціальной среды. Но, въ концѣ концовъ, не чужды этой санкціи внутреннаго принужденія и многія нормы индивидуальнаго сознанія, нарушеніе которыхъ обычно ассоціируется въ сознаніи разъ воспріявшаго ихъ человѣка съ извѣстными психическими диссонансами, способными производить на его поведеніе очень энергичное давленіе [18]). Такъ что, съ точки зрѣнія теоріи психическаго принужденія, нетрудно было бы „доказать“ правовую природу всякой вообще нормы, почему и конструкція парламентаризма, какъ правового института, стоящая цѣликомъ на почвѣ этой теоріи, не можетъ быть признана очень убѣдительной. Но кромѣ всего этого спеціально относительно конструкціи Гатчека необходимо имѣть въ виду еще слѣдующее. Конечно, не только англійскій, но и всякій вообще современный парламентъ можетъ поставить правительство въ необходимость либо искать съ нимъ мира, либо совершить рядъ правонарушеній. Для этого ему достаточно прибѣгнуть къ отказу въ бюджетѣ. Иными словами санкція внутреннаго принужденія въ духѣ доктрины Дайси и Гатчека не присуща началу парламентаризма, какъ таковому, а такъ сказать присваивается, придается ему парламентомъ. Для того же, чтобы парламентъ былъ побужденъ поставить правительство, нарушившее одну изъ нормъ парламентаризма, передъ дилеммой правонарушенія или уступки, необходима наличность у парламента сознанія, что правительствомъ нарушено обязательное конституціонное правило, за соблю-

---

[18]) Ср. Коркуновъ, Лекціи по общей теоріи права, стр. 74.

деніе котораго можно и должно вступиться. Только та теорія, которая возьмется доказать правовую природу этой основной, первичной для парламентарнаго строя конституціонной нормы и дастъ такимъ образомъ дѣйствительно правовое ученіе о парламентаризмѣ. Едва ли есть надобность говорить, что для того, чтобы быть теоріей парламентаризма, какъ законченнаго государственно-правового образованія, это ученіе должно было бы быть кромѣ того построено не только примѣнительно къ англійскимъ конституціоннымъ отношеніямъ, а на основѣ сравнительнаго изученія парламентаризма въ различныхъ парламентарныхъ странахъ.

Кромѣ Гатчека за правовой характеръ нормъ, регулирующихъ функціонированіе парламентарнаго строя, высказываются лишь очень немногіе государствовѣды. Среди нихъ можно назвать, изъ иностранныхъ писателей Орланна [19]), и Пальма [20]), изъ русскихъ А. С. Алексѣева [21]) и А. А. Алексѣева [22]). Въ формѣ краткихъ, мимолетныхъ

[19]) Орландо, Принципы конституціоннаго права, русскій переводъ, 1905, стр. 225—230.

[20]) L. Palma, Corso di diritto costituzionale, v. I, p. 52, полагаетъ, что парламентаризмъ сталъ уже институтомъ неписанаго права въ Англіи, но что въ Италіи онъ только стремится стать таковымъ.

[21]) А. С. Алексѣевъ, Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства, дѣлаетъ рядъ поучительныхъ замѣчаній относительно „парламентарной отвѣтственности министровъ“, цѣнность которыхъ умаляется, однако, упомянутымъ уже выше своеобразнымъ пониманіемъ авторомъ условій осуществленія конституціоннымъ монархомъ его безотвѣтственныхъ функцій.

[22]) А. А. Алексѣевъ, Къ ученію о парламентаризмѣ, изъ журнала Министерства Юстиціи (апрѣль — май 1908 г.), признаетъ, что въ Англіи правила парламентаризма „дѣйствуютъ въ качествѣ нормъ обычнаго права“. „Нѣсколько труднѣе рѣшается, по мнѣнію А. А. Алексѣева, вопросъ о природѣ парламентаризма на континентѣ“. Это не мѣшаетъ ему констатировать, что „всюду, гдѣ дѣйствуетъ эта правительственная система, она регулируется уже или во всякомъ случаѣ имѣетъ сильную тенденцію регулироваться нормами права, постепенно замѣняющими собою конвенціональныя и рѣзко разграничивающими ее отъ всякой другой формы государственнаго устройства“. Слѣдуя извѣстному ученію Штаммлера о существѣ правовыхъ и

замѣчаній признаютъ еще правовую природу парламентаризма Л. І. Петражицкій [23]) и Н. И. Лазаревскій [24]). Большею частью эти нерѣдко весьма авторитетныя и интересныя сужденія о парламентаризмѣ не покоятся на прочномъ фундаментѣ историко-сравнительнаго изученія парламентарнаго строя, которое одно только можетъ дать въ руки изслѣдователю годный для юридическаго анализа матеріалъ въ видѣ точно формулированныхъ конституціонныхъ правилъ, выработанныхъ практикой парламентарныхъ странъ.

„конвенціональныхъ" нормъ, А. А. Алексѣевъ видитъ отличительный признакъ нормъ права въ томъ, что обязательность ихъ независима отъ согласія на нихъ или признанія ихъ со стороны подчиняющихся имъ субъектовъ. Нормы англійскаго парламентаризма суть для А. А. Алексѣева нормы права именно потому, что „подчиненіе имъ вовсе не зависитъ отъ согласія, отъ одного лишь добраго желанія со стороны тѣхъ, кто ими руководствуется". См. стр. 88—94. Къ сожалѣнію, въ работѣ А. А. Алексѣева было бы напрасно искать доказательствъ тому, что это дѣйствительно такъ. Между тѣмъ, только психологическій анализъ соотвѣтствующаго историческаго матеріала могъ бы доставить достаточныя данныя для сужденія о томъ, какова природа обязательности нормъ парламентаризма въ Англіи. Но этотъ анализъ не замедлилъ бы навѣрно убѣдить А. А. Алексѣева въ научной несостоятельности штаммлеровской теоріи права вообще.

[23]) Л. І. Петражицкій, Теорія права и государства, т. II, стр. 606.

[24]) Н. И. Лазаревскій въ сборникѣ „Конституціонное государство". Ср. его же, лекціи по русскому государственному праву, т. I. (первое изданіе), стр. 504—509.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Обоснованіе правовой теоріи парламентаризма.

1. Для полученія положительнаго и въ то же время научно обоснованнаго отвѣта на вопросъ о правовой природѣ парламентаризма необходимо такимъ образомъ установить правовой характеръ правилъ, которыми, какъ выяснено выше, регулируется функціонированіе парламентарнаго строя, совершенно независимо отъ того, установлены ли или признаны эти правила государствомъ и сопутствуетъ ли имъ принужденіе какого бы то ни было вида. Удовлетворительный критерій для распознаванія правовыхъ нормъ съ этой точки зрѣнія, то есть исключительно съ точки зрѣнія внутренной ихъ структуры, даетъ новѣйшая психологическая теорія права. Психологическая теорія видитъ отличительный признакъ правовыхъ нормъ въ ихъ, какъ она выражается, императивно-аттрибутивной природѣ. Чисто императивныя нормы, только повелѣвающія извѣстное поведеніе, только налагающія извѣстныя обязанности, она относитъ къ категоріи нравственности. Нормы права для нея—это нормы, порождающія двустороннія отношенія, это правила, которыя, повелѣвая одному субъекту извѣстное поведеніе, въ то же время закрѣпляютъ за другимъ субъектомъ право соотвѣтствующаго поведенія требовать. О томъ, что всякое юридическое отношеніе всегда слагается

изъ права и обязанности, что всякая обязанность, въ юридическомъ смыслѣ слова, предполагаетъ наличность соотвѣтствующаго правомочія, нерѣдко и раньше упоминали послѣдователи самыхъ разнообразныхъ правовыхъ школъ [1]). Только новѣйшей психологической теоріи удалось выдѣлить этотъ характерный признакъ правовыхъ нормъ и доказать его основное для всей проблемы права значеніе [2]).

Пониманіе права, какъ совокупности императивно-аттрибутивныхъ нормъ, даетъ, между прочимъ, ключъ и къ точному разграниченію тѣхъ двухъ элементовъ конституціонализма, разграничить которые тщетно пытаются теоретики, стоящіе на почвѣ государственной теоріи или теоріи принужденія. Односторонніе нормы конституціи, которыя, предписывая органамъ государства тотъ или иной образъ дѣйствій, ни за кѣмъ не закрѣпляютъ права требовать отъ нихъ исполненія этихъ имѣющихъ только нравственную силу велѣній, составятъ кодексъ такъ называемой конституціонной морали. Законами конституціи, нормами конституціоннаго права, въ собственномъ смыслѣ слова, окажутся двусторонніе правила, которыя нормируютъ дѣятельность органовъ государства, распредѣляя между ними и всѣми прочими участниками государственно-правовыхъ отношеній, вмѣстѣ съ извѣстными обязанностями, соотвѣтствующія

---

[1]) Ср., напримѣръ, Коркуновъ, Лекціи по общей теоріи права стр. 140, Bierling, Juristische Principienlehre, B. I, S. 145.

[2]) Психологическая теорія права изложена Л. І. Петражицкимъ въ слѣдующихъ, главныхъ сочиненіяхъ: Очерки философіи права 1900, О мотивахъ человѣческихъ поступковъ, 1904, Введеніе въ изученіе права и нравственности, 2-е изданіе, 1907, Теорія права и государства въ связи съ теоріей нравственности, 2-е изданіе, 1909. Въ текстѣ имѣется въ виду исключительно опредѣленіе права, какъ совокупности императивно-атрибутивныхъ нормъ. Принятіе его, конечно, не означаетъ принятія всей философіи права и государства Л. І. Петражицкаго во всѣхъ ея деталяхъ. Въ частности, отдѣльные пункты разсхожденія съ Л. І. Петражицкимъ будутъ отмѣчены ниже. Изъ русскихъ государствовѣдовъ признаетъ принципіально правильнымъ предложенное Л. І. Петражицкимъ специфическое отличіе права отъ нравственности Кокошкинъ, Лекціи по общему государственному праву, стр. 117.

имъ правомочія. Конституціонныя нормы, на которыхъ покоится парламентарный строй, какъ извѣстно, нигдѣ не получили формальнаго признанія въ официальныхъ юридическихъ текстахъ. Изслѣдованіе ихъ правовой природы требуетъ поэтому спеціальнаго анализа тѣхъ многообразныхъ парламентскихъ и правительственныхъ манифестацій, резолюцій, деклараціи, адресовъ, посланій, рѣчей, изъ которыхъ выше была извлечена общеобязательная конституціонная схема парламентаризма и которыми, къ сожалѣнію, слишкомъ часто пренебрегаетъ въ своихъ изысканіяхъ современное государствовѣдѣніе. Если этотъ анализъ покажетъ, что парламентъ такого то относящагося къ парламентарной группѣ государства, предъявляя къ главѣ государства свои требованія объ осуществленіи имъ его правительственныхъ прерогативъ въ духѣ парламентаризма, переживаетъ эти требованія, какъ правовыя, какъ закрѣпленныя соотвѣтствующей правовой нормой, то для даннаго государства будетъ доказанъ правовой характеръ парламентаризма, поскольку рѣчь идетъ о правосознаніи парламента и представляемой имъ страны. Если, съ другой стороны, этимъ анализомъ будетъ установлено, что и глава даннаго парламентарнаго государства, исполняетъ возложенныя на него парламентаризмомъ обязанности, какъ правообязанности, то-есть, исполняя ихъ сознаетъ, что парламентъ и представляемое парламентомъ населеніе страны, управомочены требовать отъ него осуществленія его прерогативъ въ духѣ парламентаризма, то на лицо окажется совпаденіе данныхъ правосознанія всѣхъ участниковъ конституціонныхъ отношеній, возникающихъ на почвѣ парламентарной системы, и у нормъ парламентаризма будутъ констатированы свойства общественно признанныхъ правовыхъ нормъ.

Изъ собраннаго на предыдущихъ страницахъ матеріала можно безъ труда привести цѣлый рядъ текстовъ, наглядно отражающихъ на себѣ процессъ постепеннаго проникновенія нормъ парламентаризма въ правосознаніе конституціонныхъ органовъ главнѣйшихъ типично парла-

ментарныхъ государствъ. Такъ, для Англіи, резолюція Джона Руса, вмѣстѣ съ коментирующею ее рѣчью Фокса, служитъ первымъ, относящимся еще къ 1782 году проявленіемъ парламентарныхъ правоубѣжденій палаты общинъ. Выходъ министерства Норта въ отставку какъ будто долженъ былъ засвидѣтельствовать, что эти убѣжденія раздѣлялись и короной. Но наступившій непосредственно вслѣдъ затѣмъ періодъ затяжного кризиса парламентаризма надолго пріостановилъ дальнѣйшую эволюцію парламентарныхъ идей. Однако, въ ноябрѣ 1830 года дебаты въ палатѣ общинъ по поводу неблагопріятнаго для министерства герцога Веллингтона вотума и поспѣшность, съ которой правительство дѣлаетъ изъ этого вотума необходимые конституціонные выводы, показываютъ, что парламентарныя притязанія палаты, вновь пользуются признаніемъ. Въ 1835 году Робертъ Пиль, въ качествѣ представителя правительства, признаетъ эти притязанія въ обобщенной догматической формѣ. Объясняя въ палатѣ причины своего выхода въ отставку, онъ заявляетъ, „что правительство не должно упорствовать въ пребываніи у власти вопреки мнѣнію палаты общинъ, если мнѣніе это выражено полно и опредѣленно“. Лидеръ оппозиціи Джонъ Россель спѣшитъ, со своей стороны подчеркнуть, что образъ дѣйствій Пиля въ этомъ случаѣ „согласенъ съ духомъ конституціи“. Въ 1841 году тотъ же самый Пиль, въ качествѣ лидера оппозиціи, въ спеціальной резолюціи удостовѣряетъ, что пребываніе у власти министровъ, не пользующихся довѣріемъ палаты, „несогласно съ духомъ конституціи“. Относительно этого общаго конституціоннаго начала съ нимъ опять соглашается представитель правительства, Джонъ Россель. Вслѣдъ затѣмъ къ пониманію конституціи въ духѣ парламентаризма присоединяется и корона. Въ августѣ того же года послѣ общихъ выборовъ и вотированія новымъ парламентомъ недовѣрія кабинету Мельбурна, королева Викторія въ посланіи къ палатѣ общинъ говоритъ: „Всегда готовая внимать совѣтамъ моего парламента, я немедленно приму мѣры къ сформированію новаго правительства“. Въ

1841 году въ Англіи установляется такимъ образомъ полное единодушіе насчетъ признанія за парламентомъ соотвѣтствующихъ парламентарныхъ правомочій и возложенія на корону соотвѣтствующихъ правовыхъ обязанностей. Англійскій парламентаризмъ опирается съ тѣхъ поръ на прочное основаніе конституціоннаго права. Во Франціи аналогичная эволюція имѣетъ своимъ отправнымъ пунктомъ „адресъ 221-го“. Какъ извѣстно, въ этомъ адресѣ палата депутатовъ истолковала хартію 1814 года въ духѣ парламентаризма. Она удостовѣряла въ немъ принадлежащее народу „право участія въ рѣшеніи государственныхъ дѣлъ“, истолковывала это право въ томъ смыслѣ, что „оно дѣлаетъ необходимымъ условіемъ правильнаго теченія государственныхъ дѣлъ постоянное согласіе между политическими видами правительства и желаніями народа“ и прямо приглашала монарха использовать его прерогативы для возстановленія конституціонной гармоніи между властями государства. Карлъ X не принялъ предложеннаго ему палатой депутатовъ парламентарнаго толкованія конституціи. Онъ былъ низложенъ съ престола, и новый король Людовикъ-Филиппъ, согласившись на пересмотрѣнную хартію, молчаливо согласился и на вложенный въ нее парламентарный „духъ“. Наступилъ періодъ мирной парламентарной практики, и въ торжественныхъ декларацiяхъ парламентаризма больше не встрѣчалось надобности. Но когда при третьей республикѣ начался процессъ приспособленія старыхъ парламентарныхъ навыковъ къ республиканскому укладу государственнаго быта, парламентаризмъ вновь сталъ излюбленною темой торжественныхъ манифестацій парламентскаго и правительственнаго правосознанія. Тьеръ, въ бытность его президентомъ республики, неоднократно провозглашалъ свою непреклонную вѣрность принципамъ парламентаризма. Его преемникъ, Макъ-Магонъ началъ свою дѣятельность формальнымъ присоединеніемъ къ нимъ. „Основною мыслью, которою я руководился при составленіи министерства, писалъ Макъ-Магонъ во вступительномъ посланіи къ палатамъ, и которая будетъ и имъ руководить во всѣхъ

его дѣйствіяхъ является уваженіе къ вашей волѣ и желаніе быть всегда тщательнымъ ея исполнителемъ. Право большинства есть неизмѣнное правило всякой парламентарной системы". Когда 16 мая 1877 года Макъ-Магонъ, несмотря на эти обѣщанія, нарушилъ правила парламентаризма, палата депутатовъ тотчасъ подняла голосъ въ защиту попраннаго „права большинства". 19 іюня, выражая недовѣріе министерству де-Брольи, она удостовѣряла, что это министерство „было призвано къ власти вопреки закону большинства, который является основнымъ принципомъ парламентарнаго строя". Въ ноябрѣ, когда кризисъ 16 мая осложнился назначеніемъ внѣ-парламентскаго кабинета Рошебуэ, палата депутатовъ отказалась вступить съ нимъ въ сношенія и заявила, что „по своему составу и происхожденію министерство 23 ноября является прямымъ отрицаніемъ правъ народа и парламента". Наконецъ, 4 декабря, она прибѣгла къ крайнему средству „коллективнаго сопротивленія" и постановила отложить вотированіе четырехъ прямыхъ налоговъ впредь до образованія „дѣйствительно парламентарнаго министерства". Съ другой стороны, и возвращеніе президента республики къ осуществленію его прерогативъ въ духѣ парламентаризма ознаменовалось новыми заявленіями въ пользу парламентарныхъ принциповъ. „Повинуясь правиламъ парламентаризма, говорилъ Макъ-Магонъ въ своемъ декабрьскомъ посланіи къ палатамъ, продиктованномъ ему министерствомъ Дюфора, я образовалъ кабинетъ изъ членовъ обѣихъ палатъ". Когда пора конституціонныхъ кризисовъ кончилась во Франціи, и постъ президента республики занялъ старый и убѣжденный парламентаристъ, Жюль Грэви, онъ счелъ нужнымъ еще разъ — въ послѣдній разъ — офиціально засвидѣтельствовать, что нормы парламентаризма составляютъ неписанный конституціонный законъ страны. Въ своемъ посланіи къ палатамъ онъ писалъ: „Со всею искренностью повинуясь великому закону парламентарнаго строя, я никогда не стану дѣйствовать наперекоръ волѣ народа, выражаемой его конституціонными органами".

Такихъ примѣровъ торжественнаго провозглашенія принципа парламентаризма конституціоннымъ закономъ, то есть нормою конституціоннаго права, предписывающею главѣ государства извѣстное поведеніе и закрѣпляющею за парламентомъ соотвѣтствующія правомочія, можно было бы привести еще нѣсколько, какъ изъ конституціонной исторіи Англіи и Франціи, такъ и изъ исторіи другихъ парламентарныхъ странъ. Но они неизбѣжно повторяли бы приблизительно въ тождественныхъ выраженіяхъ однѣ и тѣ же мысли, и ихъ было бы, во всякомъ случаѣ, не слишкомъ много. Въ нормальныхъ условіяхъ жизни парламентарныхъ государствъ принципы парламентаризма молчаливо и мирно, какъ всѣ вообще обычно-правовыя нормы, „упражняются“ причастными къ функціонированію парламентарной системы органами. Только въ первоначальной стадіи развитія парламентарнаго строя, когда идетъ еще борьба за парламентаризмъ, или впослѣдствіи въ минуты кризисовъ парламентаризма, когда нормы его нарушаются, является естественная потребность въ формальномъ декларированіи его правовыхъ началъ, хотя бы и не всегда въ строгомъ соотвѣтствіи съ требованіями юридической стилистики. Но сравнительная рѣдкость такихъ декларацій парламентаризма не колеблетъ все-таки вывода о характеризующей его вездѣ и всегда тенденціи къ позитиваціи въ формѣ совокупности обычно-правовыхъ конституціонныхъ нормъ. Бельгія, напримѣръ, за восемьдесять лѣтъ функціонированія въ ней парламентарнаго строя, не знала ни одного „настоящаго“ кризиса парламентаризма. Сообразно съ этимъ и бельгійскій парламентъ не имѣлъ, собственно говоря, ни разу случая выступить на защиту своихъ парламентарныхъ правъ, которыя никѣмъ не нарушались, и бельгійская корона не имѣла повода свидѣтельствовать свое абстрактное уваженіе къ этимъ правамъ, которыя она въ практическомъ осуществленіи своихъ прерогативъ блюла неизмѣнно и крайне щепетильно. Тѣмъ не менѣе, изученіе бельгійской парламентарной практики, анализъ парламентскихъ дебатовъ въ моменты министер-

скихъ кризисовъ и въ особенности знакомство съ матеріалами бельгійскаго Національнаго Конгресса неопровержимо убѣждаютъ въ томъ, что и въ Бельгіи парламентаризмъ, начавъ свою историческую карьеру въ качествѣ совокупности индивидуальныхъ правоубѣжденій отдѣльныхъ политическихъ дѣятелей, постепенно вросъ въ правосознаніе бельгійскаго народа, какъ обычно-правовой конституціонный институтъ. Такова же въ общихъ чертахъ исторія позитивації нормъ парламентаризма во всѣхъ современныхъ парламентарныхъ государствахъ [3]).

---

[3]) Нормы парламентаризма, поскольку онѣ пріобрѣтаютъ положительно-правовой характеръ, должны быть относимы къ категоріи обычно-правовыхъ нормъ конституціи, такъ какъ анализъ парламентарныхъ прецедентовъ показываетъ, что мотиваціонная ихъ сила покоится на ссылкѣ на соотвѣтствующіе конституціонные обычаи, то есть на аналогичное поведеніе органовъ власти въ неопредѣленномъ множествѣ случаевъ. Л. І. Петражицкій, Теорія права и государства, т. II, стр. 606, высказываетъ мнѣніе, что „парламентарная форма правленія... развилась въ Англіи и другихъ государствахъ, гдѣ она существуетъ, не путемъ законодательнаго, а путемъ прецедентнаго права". Прецедентное же право есть, по мнѣнію Л. І. Петражицкаго, право, предписывающее извѣстное поведеніе со ссылкою на прецедентъ, на то, что въ другомъ случаѣ уже „было поступлено такъ то и потому и новый случай долженъ быть рѣшенъ такъ же". Нельзя было бы, конечно, отрицать важное въ исторіи англійскаго парламентаризма значеніе прецедента, которому вообще принадлежала очень видная роль, въ качествѣ правообразующей силы, въ развитіи всего публичнаго и гражданскаго правопорядка Англіи. Но, когда во второй четверти XIX вѣка парламентаризмъ провозглашается въ Англіи правовымъ институтомъ, это дѣлается со ссылкой не на отдѣльные парламентарные прецеденты, а на „духъ конституціи", подъ которымъ очевидно разумѣется постоянная, неизмѣнная массовая практика конституціонныхъ нормъ. Сообразно съ этимъ Пиль, обосновывая въ 1841 году свою извѣстную резолюцію, ссылался на всѣ историческіе прецеденты и на авторитетъ всѣхъ политическихъ писателей и государственныхъ дѣятелей.—Изученіе правовой эволюціи парламентаризма даетъ, между прочимъ, возможность вполнѣ удовлетворительно разрѣшить споръ, возникшій между Л. І. Петражицкимъ, тамъ же, стр. 609 примѣч. 1, и Е. Н. Трубецкимъ, Лекціи по энциклопедіи права, стр. 98, о качественной или только количественной разницѣ между прецедентомъ и обычаемъ, какъ „нормативными

2. Правовой характеръ нормъ парламентаризма не могъ, разумѣется, остаться вовсе незамѣченнымъ государствовѣдами, изучавшими своеобразную конституціонную структуру парламентарнаго государства. Современное государствовѣдѣніе стремится къ правовому пониманію государства и государственной организаціи. Пониманіе имъ парламентаризма, какъ политическаго только образованія, покоящагося на совокупности правилъ цѣлесообразности, лишенныхъ своеобразной правовой мотиваціонной силы, является поэтому несомнѣннымъ и рѣзкимъ диссонансомъ въ его общей теоретической концепціи. Парламентарная система не есть нѣчто второстепенное въ строѣ современнаго представительнаго государства. Парламентаризмъ накладываетъ свой отпечатокъ на весь укладъ конституціонныхъ отношеній между высшими органами власти. За парламентаризмъ и противъ парламентаризма велась и будетъ вестись ожесточенная борьба, и кризисы парламентаризма неоднократно тяжело потрясали жизнь государствъ, приводя ихъ на край революціи и гражданской войны. Іюльская революція, кризисъ 16 мая, венгерскія событія 1905 г.,— все это какъ будто достаточно краснорѣчиво говоритъ за то, что населеніе парламентарныхъ странъ отнюдь не склонно относиться къ нарушенію нормъ парламентаризма, какъ къ нарушенію какихъ то условныхъ политическихъ правилъ, максимъ или навыковъ. Если тѣмъ не менѣе современные государствовѣды въ подавляющемъ большинствѣ отрицаютъ правовой характеръ нормъ парламентаризма или

фактами", по терминологіи Л. І. Петражицкаго. До тѣхъ поръ, пока положительно-правовая норма дѣлаетъ ссылку на хотя бы и очень многочисленные, но все таки индивидуально различаемые и раздѣльно воспринимаемые прецеденты, налицо имѣется норма прецедентнаго права. Тогда же, когда этихъ прецедентовъ накопляется такое множество, что они сливаются въ одну общую массу, когда дѣйствіе правовой нормы покоится на ссылкѣ на то, что такъ „всегда" „всѣ" поступали, тогда прецедентное право уступаетъ мѣсто обычному. Обычай творится, конечно, многократнымъ повтореніемъ прецедента. Но обычай, какъ таковой, все таки принципіально отъ прецедента отличенъ.

признаютъ его неувѣренно и какъ бы случайно, въ формѣ мимолетныхъ, ни къ чему не обязывающихъ замѣчаній [4]), то, объясняется это, кромѣ указанной уже неразработанности теоріи парламентаризма, еще и скептическимъ вообще отношеніемъ господствующаго направленія науки о государствѣ къ роли обычнаго права въ системѣ конституціонализма. Нигдѣ, быть можетъ, не подходили такъ близко къ провозглашенію парламентаризма правовымъ институтомъ, какъ въ Италіи. Еще Пальма признавалъ, что начало парламентаризма, вытекающее изъ общаго духа конституціоннаго строя, стало уже въ Англіи неписанымъ закономъ и стремится стать таковымъ и въ Италіи [5]). Къ этимъ выводамъ Пальма присоединяется и Бруза, который также полагаетъ, что до настоящаго времени въ Италіи „сила соотвѣтствующихъ обычаевъ имѣла характеръ чисто нравственный, хотя имъ и присуща тенденція сдѣлаться государственными законами“ [6]). Источники итальянскаго публичнаго и частнаго права исчерпываются вообще для Бруза писаными законами. „Настоящаго“ обычнаго права, по его мнѣнію, въ Италіи нѣтъ ни въ области публичнаго, ни въ области гражданскаго правопорядка; законы, установленные законодательною властью въ порядкѣ ст. 3 конституціи, не могутъ быть отмѣнены или измѣнены ни противоположною имъ практикой, ни фактическимъ ихъ неисполненіемъ [7]). Аналогичныя сомнѣнія насчетъ возможности признавать обычай источникомъ публичнаго права въ современныхъ государ-

---

[4]) Такъ, напримѣръ, В. М. Гессенъ въ цитированной уже выше статьѣ говоритъ, съ одной стороны, что дуалистическая или парламентарная структура государственной власти опредѣляется не писанымъ правомъ конституцій, а нормами обычнаго конституціонаго права, и съ другой—что монархъ парламентарнаго государства не столько юридически обязанъ, сколько фактически вынужденъ назначать парламентарное министерство.

[5]) L. Palma, Corso di diritto costituzionale, vol. I p. 52.

[6]) Brusa, Das Staatsrecht des Königreichs Italien, S. 19.

[7]) Brusa, Staatsrecht, S. S. 17—18.

ствахъ съ ихъ писаными конституціями смущаютъ въ вопросѣ о юридической природѣ парламентаризма государствовѣдовъ и другихъ странъ. Такъ, Вотье ставитъ бельгійскій парламентаризмъ въ непосредственную связь съ организаціей политическихъ партій и при этомъ замѣчаетъ, что во всякомъ случаѣ „конституціонное право монарха свободно избирать министровъ независимо отъ парламентскихъ партій осталось неприкосновеннымъ, такъ какъ обычай въ Бельгіи никоимъ образомъ не творитъ и не измѣняетъ права“ [8]).

Разсматриваемыя съ точки зрѣнія общихъ принциповъ теоріи права, подобныя разсужденія не могутъ претендовать на какую либо научную убѣдительность. Современная наука права, конечно, далеко ушла отъ представленій старой школы естественнаго права о вѣчныхъ и неизмѣнныхъ, въ сердцахъ людей всѣхъ временъ и народовъ начертанныхъ правовыхъ нормахъ. Но она уходитъ все дальше и отъ такъ называемыхъ „реалистическихъ“ ученій о правѣ, которыя все право производятъ отъ воли властвующихъ въ государствѣ лицъ, предписывающихъ подвластнымъ ими свободно творимыя нормы. Изъ ряда школьныхъ примѣровъ извѣстно, что нормы офиціальнаго права, рѣшительно противорѣчащія народному правосознанію, бываютъ обречены оставаться мертвою буквой, и что, напротивъ, наиболѣе живучи и дѣйственны тѣ нормы офиціальнаго права, которыя только фиксируютъ и санкціонируютъ уже ранѣе опредѣлившіяся правовыя переживанія народа. Основное преимущество законодательства представительныхъ государствъ предъ законодательствомъ абсолютныхъ монархій, конечно, прежде всего заключается въ томъ, что соучастіе въ изданіи законовъ органовъ народнаго представительства обезпечиваетъ въ доступной

---

[8]) Vauthier, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, S. 51. Этому замѣчанію бельгійскаго государствовѣда счелъ нужнымъ, повидимому, безъ достаточнаго основанія придать особо серьезное значеніе Jellinek, Allgemeine Staatslehre (2 Auflage) S. 686, Note 2.

для человѣческихъ учрежденій степени согласіе офиціальнаго права съ народнымъ правосознаніемъ. Или въ чемъ, напримѣръ, смыслъ такихъ институтовъ, какъ законодательный референдумъ, какъ требуемое нѣкоторыми конституціями передъ приступомъ къ пересмотру конституціонныхъ законовъ обновленіе состава парламента, если не въ желаніи получить для каждаго даннаго случая особо точное „представительство“ общественнаго правосознанія? Но человѣческія общества эволюціонируютъ, эволюціонируетъ и общественное правосознаніе. Убѣжденіе въ обязательности данныхъ нормъ права смѣняется постепенно убѣжденіемъ, сначала быть можетъ, въ ихъ неразумности, ихъ несоотвѣтствіи требованіямъ времени, потомъ въ ихъ необязательности. На страницахъ сборника законовъ любого государства можно найти сколько угодно образцовъ законодательныхъ нормъ, которыя все еще фигурируютъ въ составѣ офиціальнаго права страны, но которыя окончательно утратили это послѣднее основаніе своего мотиваціоннаго дѣйствія. А въ то же время въ общественномъ сознаніи, несмотря на нихъ и вопреки имъ, зарождаются и развиваются другія нормы, еще не пользующіяся офиціальнымъ признаніемъ, но во много разъ болѣе сильныя и дѣйственныя. Было бы безуміемъ отрицать значеніе эволюціи общественнаго правосознанія въ пользу формальной неприкосновенности, недосягаемости офиціальнаго права. Офиціальное право вліяетъ, конечно, на нормы общественнаго правосознанія, облегчая или затрудняя ихъ развитіе. Но оно не можетъ, не вызывая тягчайшихъ и пагубнѣйшихъ кризисовъ въ государственной жизни совершенно пренебрегать ими въ области какъ частныхъ, такъ и публичныхъ правоотношеній. Исторія знаетъ такіе кризисы. Она знаетъ моменты, когда офиціальное право страны, опредѣлявшее основы государственнаго строя, расходилось кореннымъ образомъ съ выросшимъ изъ одряхлѣвшихъ законныхъ формъ народнымъ правосознаніемъ. Въ такіе моменты жизнь государствъ всегда являетъ зрѣлище величайшаго замѣшательства. Распоряженія орга-

новъ власти, дѣйствующихъ по силѣ старыхъ законовъ, подвергаются оцѣнкѣ по новымъ правовымъ принципамъ и, будучи формально закономѣрными, воспринимаются какъ неправомѣрныя, и вызываютъ соотвѣтствующую общественную реакцію. Самые законы, издаваемые въ старомъ законодательномъ порядкѣ, бываютъ лишены правового авторитета и являются на свѣтъ уже обреченные на безсиліе. Выходъ изъ такихъ кризисовъ возможенъ только одинъ. Этого выхода всегда приходится искать въ коренныхъ реформахъ офиціальнаго права, которыя возстановили бы нарушенное равновѣсіе между нимъ и общественнымъ правосознаніемъ.

Словомъ, никакая норма права не можетъ претендовать на безсмертіе и неприкосновенность, и всякая норма публичнаго или частнаго права можетъ быть отмѣнена или измѣнена дальнѣйшимъ развитіемъ общественнаго правосознанія или нарожденіемъ новыхъ обычно-правовыхъ нормъ. Этотъ выводъ отнюдь не колеблется по отношенію къ современнымъ парламентарнымъ государствамъ наличностью въ нихъ кодификаціи конституціоннаго права въ формѣ писаныхъ конституцій. Ни подразумѣваемое только, ни даже опредѣленно выраженное въ законѣ отрицаніе обязательной силы обычнаго права не въ состояніи вычеркнуть обычай изъ числа источниковъ права. Подобно тому, какъ было бы лишено значенія запрещеніе въ какомъ либо законѣ изданія въ будущемъ закона, ему противорѣчащаго, лишено значенія и отрицаніе въ будущемъ обязательной силы обычая. Когда дѣло идетъ о нормахъ права, примѣняемыхъ подчиненными органами управленія и суда, провозглашеніе въ законѣ обычнаго права лишеннымъ силы можетъ до извѣстной степени тормозить образованіе обычая [9]). Тамъ же, гдѣ дѣло идетъ о верховныхъ органахъ государства, отпадаютъ и эти формальныя затрудненія. Такъ какъ въ претвореніи въ юридическіе обычаи

[9]) Обо всемъ этомъ см. интересныя замѣчанія у Schuppe, Das Gewohnheitsrecht, S. S. 132, 142—143.

нормъ, регулирующихъ функціонированіе парламентарнаго строя, участвуютъ, съ одной стороны, парламентъ и съ другой, глава государства, на которыхъ нѣтъ апелляціи къ иному суду, кромѣ суда народнаго правосознанія, то позитивація ихъ и при режимѣ писаныхъ конституцій можетъ совершаться сравнительно быстро и безъ особыхъ треній [10]).

Теорія парламентарнаго строя можетъ ограничиться этимъ констатированіемъ несостоятельности тѣхъ теоретическихъ соображеній, которыя обыкновенно приводятъ современныхъ государствовѣдовъ къ скептическому отношенію къ обычному конституціонному праву. Но было бы неправильно вовсе обойти здѣсь молчаніемъ и ту болѣе общую и глубокую причину, которою въ концѣ концовъ объясняется этотъ скептицизмъ. Современное государство-

---

[10]) Въ государственно-правовой литературѣ отъ времени до времени поднимается вопросъ о возможности воспріятія нормъ парламентаризма въ нѣдра офиціальнаго конституціоннаго права или установленія парламентарнаго строя въ законодательномъ порядкѣ. Еллинекъ, Правительство и парламентъ въ Германіи, русскій переводъ, стр. 61, называетъ „наивной“вѣру „въ возможность подобнаго перехода къ парламентскому режиму, вслѣдствіе свободнаго рѣшенія правительственной власти или благодаря соотвѣтствующему закону“. По поводу этого имѣющаго, впрочемъ, болѣе академическій интересъ вопроса надлежитъ, съ точки зрѣнія правовой теоріи парламентаризма, замѣтить слѣдующее. Съ одной стороны, несомнѣнно, что въ странахъ, гдѣ парламентаризмъ покоится уже на прочно признанныхъ обычно-правовыхъ нормахъ, офиціальная ихъ „кодификація“ могла бы совершиться безпрепятственно. Трудно было бы сказать, что измѣнилось бы, напримѣръ, въ государственномъ быту Англіи или Бельгіи, если бы нормы парламентаризма были включены въ составъ ихъ офиціальнаго права. Съ другой стороны, не менѣе очевидно, что въ 1830—1831 г.г. въ Бельгіи и въ 1871 году во Франціи парламентаризмъ былъ такъ сказать молчаливо „декретированъ“ національнымъ конгрессомъ и національнымъ собраніемъ. Но конечно, было бы „наивно“ вѣрить въ возможность насаждать парламентаризмъ „свыше“ гдѣ и когда угодно, не справляясь съ условіями мѣста, времени, политической среды и правовой культуры. Примѣръ, на который ссылается Еллинекъ,—неудача попытокъ „парламентаризировать“ министерство въ Австріи—только и доказываетъ эту безспорную истину.

вѣдѣніе все еще въ значительной степени поражено „государственнымъ“ пониманіемъ права, производящимъ все право отъ государства, а самое государство трактующимъ, какъ чисто „фактическое“, лишенное правовой основы соціальное образованіе. „Государственное“ пониманіе права суживаетъ теоретическія перспективы современнаго государствовѣдѣнія, принижаетъ его формальныя конструкціи и обезпложиваетъ его политическіе выводы. На широкую дорогу дѣйствительно научнаго познанія и истолкованія всей совокупности государственно-правовыхъ явленій современное государствовѣдѣніе можетъ выйти только отказавшись отъ государственнаго ученія о правѣ въ пользу правового ученія о государствѣ [11]). Только правовая теорія государства, признающая государство правовымъ образованіемъ, на правѣ основаннымъ и праву подчиненнымъ, можетъ открыть современному юристу весь необъятный міръ государственныхъ правоотношеній и вооружить его средствами научно цѣлесообразнаго и плодотворнаго ихъ изслѣдованія.

---

[11]) Господствовавшее до послѣдняго времени направленіе науки государственнаго права обязано своими формальными и узкими воззрѣніями на право главнымъ образомъ германскимъ государствовѣдамъ реалистической и юридической школъ. Новѣйшей работой, дающей очень подробное, настойчивое и, пожалуй, даже утрированное изложеніе традиціонной германской доктрины взаимоотношенія права и государства въ смыслѣ признанія государства, если не единственнымъ творцомъ, то единственнымъ „носителемъ“ права, является книга Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre. Напротивъ, болѣе свѣжія мысли на эту же тему можно найти у Krabbe, Die Lehre von der Rechtssouveränetät. Авторитетнѣшіе русскіе государствовѣды довольно согласно высказываются въ пользу идеи пріоритета права надъ государствомъ. См. въ особенности П. И. Новгородцевъ, Государство и право, Вопросы философіи и психологіи, 1904, кн. IV, А. С. Алексѣевъ, Начало верховенства права въ современномъ государствѣ, Вопросы Права 1910, кн. II, его-же, Къ вопросу о юридической природѣ власти монарха въ современномъ государствѣ стр. 43—47, Ф. Ф. Кокошкинъ, Лекціи по общему государственному праву, стр. 141—147.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Правовая теорія парламентаризма и классификація формъ государственнаго устройства.

Съ точки зрѣнія правовой теоріи парламентаризма парламентарное государство можетъ быть опредѣлено, какъ представительное государство, глава котораго въ осуществленіи своихъ правительственныхъ прерогативъ связанъ конституціонно-правовою нормой, требующей постояннаго соотвѣтствія политики правительства желаніямъ большинства нижней палаты парламента [1]). Такъ какъ парламентаризмъ до сихъ поръ нигдѣ не былъ формально декретированъ или санкціонированъ въ законодательномъ порядкѣ и повсемѣстно покоится на совокупности обычно-правовыхъ нормъ, то отдѣльныя представительныя государства въ различные моменты ихъ конституціонной исто-

[1]) Я. М. Магазинеръ, Чрезвычайно-указное право въ Россіи, стр. 29, по поводу предложенной авторомъ этихъ строкъ еще въ 1906 году характеристики парламентарнаго строя, замѣчаетъ, что положеніе—„парламентаризмъ есть режимъ обязательнаго единомыслія между парламентомъ и правительствомъ, а дуализмъ система ихъ возможнаго разномыслія“—является „юридически вѣрной, но политически условной истиной“. Я. М. Магазинеръ, конечно, согласится, что такова участь всѣхъ вообще „юридически вѣрныхъ“ истинъ теоретическаго государствовѣдѣнія.

ріи являютъ зрѣлище весьма различной степени завершенія парламентарнаго строя. Въ однихъ государствахъ правила парламентаризма успѣли уже пріобрѣсти силу обычно-правовыхъ нормъ; въ другихъ наблюдается, быть можетъ, болѣе или менѣе постоянная практика парламентарныхъ началъ, но отсутствуетъ еще сознаніе ихъ правовой обязательности; наконецъ, въ третьихъ можетъ быть констатирована лишь извѣстная популярность парламентаризма, такъ сказать, предрасполагающая ихъ къ воспріятію парламентарнаго строя. Только государства первой категоріи, то есть тѣ, въ которыхъ нормы парламентаризма образуютъ составную часть ихъ конституціоннаго права, должны быть называемы парламентарными въ собственномъ смыслѣ слова. Всѣ прочія представительныя государства, какъ бы сильны ни были въ нихъ тенденціи къ парламентаризму, должны быть относимы къ непарламентарному типу. Пониманіе парламентарнаго строя, какъ образованія чисто политическаго, чуждаго правовой твердости и опредѣленности, устраняетъ возможность удовлетворительной классификаціи представительныхъ государствъ на парламентарныя и непарламентарныя. Напротивъ, пониманіе парламентаризма, какъ института обычнаго конституціоннаго права, создаетъ незыблемую юридическую основу для такой классификаціи. Государство, въ которомъ парламентаризмъ практикуется лишь „мимолетно“, въ которомъ правительство болѣе или менѣе часто и безпрепятственно претендуетъ на самостоятельное опредѣленіе своей политической программы, не есть еще парламентарное государство. Только такое государство, въ которомъ правительство считаетъ себя обязаннымъ слѣдовать въ своей политической программѣ указаніямъ нижней палаты парламента, въ которомъ противоположный образъ дѣйствій правительства воспринимается населеніемъ, какъ нарушеніе конституціи, есть парламентарное государство [2]). Само

---

[2]) Ф. Ф. Кокошкинъ, Лекціи по общему государственному праву, стр. 295, полагаетъ, что различіе между парламентарными и дуалисти-

собою разумѣется, теорія парламентаризма можетъ дать лишь общія руководящія указанія относительно классификаціи представительныхъ государствъ на парламентарныя и непарламентарныя. Дѣло спеціальнаго изслѣдованія положительнаго конституціоннаго права каждаго даннаго представительнаго государства установить наличность или отсутствіе въ немъпарламентаризма, какъ обычно-правового института.

Классификація государствъ по признаку ихъ парламентарности или непарламентарности естественно перекрещивается съ основнымъ ихъ дѣленіемъ на монархіи и республики. Классификація государствъ на монархіи и республики пережила всѣ прочія классификаціи формъ государственнаго устройства и является въ настоящее время безспорно господствующей и общепризнанной, какъ

ческими монархіями, хотя и очень важно, но „лишено полной опредѣленности и потому не можетъ служить основой для юридической классификаціи". Правовая теорія парламентаризма, дающая вполнѣ опредѣленную юридическую характеристику существа парламентарнаго строя, должна, повидимому, устранить всѣ сомнѣнія насчетъ возможности „провести рѣзкую границу между парламентарными и дуалистическими монархіями". Ф. Ф. Кокошкинъ ссылается на то, что „въ цѣломъ рядѣ монархій примѣненіе началъ парламентаризма черемуется съ существенными отступленіями отъ нихъ", почему, напримѣръ, „Эсменъ относитъ Австрію къ парламентарнымъ государствамъ, а Еллинекъ—къ дуалистическимъ". Но здѣсь все дѣло въ политическомъ пониманіи парламентаризма, которое одинаково свойственно и Эсмену и Еллинеку. Съ точки же зрѣнія правовой теоріи парламентаризма, Австрія должна быть, конечно, классифицирована, какъ непарламентарное государство, хотя и съ сильными тенденціями къ парламентаризму, такъ какъ въ ней до самаго послѣдняго времени правительство предъявляло притязанія на полную самостоятельность въ направленіи своей политики, не вызывая этимъ соотвѣтствующей правовой реакціи со стороны парламента и населенія. Замѣчаніе Ф. Ф. Кокошкина, что „различія между парламентарной и дуалистической системой управленія относятся не только къ монархіямъ, но и къ республикамъ" тоже не можетъ быть признано убѣдительнымъ. Начало представительства также примѣнимо и къ монархіямъ и къ республикамъ. Это, однако, не умаляетъ ни юридической его опредѣленности, ни его классификаціоннаго значенія.

въ обиходномъ словоупотребленіи, такъ и въ теоретическомъ государствовѣдѣніи [3]). Правда, въ наукѣ не установилось еще полнаго согласія относительно того критерія, по которому слѣдуетъ различать монархію и республику, но имѣется зато значительное единодушіе насчетъ того, что этотъ критерій не долженъ быть чисто нумерическимъ и что его нужно искать въ особенностяхъ юридическаго положенія высшаго органа правительственной власти. Во всѣхъ современныхъ государствахъ замѣчается настойчивая тенденція ставить во главѣ правительственной власти единоличный органъ [4]). Даже Швейцарія, для которой традиціонной является коллегіальная организація правительства, дѣлаетъ уступку этой тенденціи, присваивая президенту союзнаго совѣта званіе и нѣкоторыя почетныя преимущества президента Швейцарскаго Союза, а въ кантонахъ, сохранившихъ до сихъ поръ чистую форму непо-

[3]) Однако, иногда и до сихъ поръ предлагаются иныя, обыкновенно столь же сложныя, сколь и безплодныя классификаціи. Такъ, Rehm, Allgemeine Staatslehre, основываясь на совершенно непримѣнимыхъ къ современному конституціонному государству понятіяхъ „носителя“ и „верховнаго распорядителя“ государственной власти, различаетъ „формы государственнаго устройства“ и „формы правленія“, причемъ какъ тѣ, такъ и другія могутъ, по его мнѣнію, быть республиканскими или монархическими „формами“. Кромѣ „формъ правленія“ (Regierungsform) Rehm различаетъ затѣмъ еще „образы правленія“ (Regierungsweise), наряду съ юридической классификаціей государственныхъ формъ конструируетъ самостоятельную политическую ихъ классификацію, и, наконецъ, признаетъ существованіе „смѣшанныхъ формъ“. Rehm, Allgemeine Staatslehre, S.S. 180—197. На основаніи этихъ многочисленныхъ классификаціонныхъ принциповъ, Rehm благополучно приходитъ къ объединенію подъ одной рубрикой „представительной демократіи“ Англіи, Франціи, Бельгіи и Соединенныхъ Штатовъ. Впрочемъ, по своей безплодной сложности классификацію Rehm'a далеко превосходитъ новѣйшая классификація Combothecra, La conception juridique des régimes étatiques p. 118. Согласно этой классификаціи, Англія, напримѣръ, является „смѣшанной (безусловной) аристократическо-демократическо-монархической бигенной парламентарной плеонократической представительной суверенной республикой“.

[4]) Walther, Das Staatshaupt in den Republiken, S. 4.

средственно-республиканскаго строя, стремленіе къ „персонификаціи“ правительственной власти выражается въ своеобразномъ положеніи ландаммана. Высшій единоличный органъ правительственной власти, или глава правительства, вездѣ, гдѣ онъ существуетъ, именуется еще и главою государства, и особенности юридическаго положенія этого главы государства и служатъ тѣмъ критеріемъ, по которому могутъ быть удовлетворительно разграничены монархическая и республиканская форма государственнаго устройства. Изслѣдованіе юридическаго положенія главы государства въ различныхъ государствахъ убѣждаетъ въ томъ, что въ то время, какъ въ одной группѣ государствъ глава правительственной власти носитъ характеръ должностнаго лица, чиновника, конечно высшаго въ государствѣ чиновника, но все-таки чиновника, связаннаго съ государствомъ публично-правовымъ отношеніемъ государственной службы, въ другой группѣ государствъ глава правительства выдѣляется изъ ряда прочихъ органовъ власти и поставляется въ совершенно исключительныя условія ея осуществленія. Въ первой группѣ глава государства всегда, принципіально, какъ всякое вообще должностное лицо, отвѣтственъ. Во второй группѣ своеобразное положеніе главы государства обусловливается именно его безотвѣтственностью. Государства первой группы можно объединить подъ рубрикой республики, причемъ подъ нее, очевидно, подойдутъ и немногочисленныя государства съ коллегіальной организаціей правительства, такъ какъ и въ нихъ члены правительственныхъ коллегій являются отвѣтственными должностными лицами. Государства второй группы отойдутъ къ категоріи монархіи. Правда, иногда для характеристики юридическаго положенія президента республики и монарха приводятся и другіе признаки. Такъ, особенно часто говорятъ о выборности президента и срочности его полномочій, въ противоположность наслѣдственности и безсрочности (пожизненности) власти монарха. Но нетрудно показать, что эти дѣйствительно обычные для республики и монархіи признаки суть

признаки производные, которые въ концѣ концовъ сводятся къ основному признаку отвѣтственности и безотвѣтственности главы государства. Избраніе, или назначеніе президента республики народомъ или парламентомъ на опредѣленный срокъ отвѣчаетъ его должностному, служебному положенію, какъ, съ другой стороны, наслѣдственность и пожизненность власти монарха имѣютъ, очевидно, своею цѣлью обезпеченіе наилучшихъ условій безотвѣтственнаго ея осуществленія [5]).

Ближайшая слѣдующая ступень классификаціи формъ государственнаго устройства есть дѣленіе ихъ по признаку представительнаго строя. Это дѣленіе даетъ въ группѣ монархіи подъ-группы абсолютной, или неограниченной и представительной, или конституціонной монархіи, и въ группѣ республики подъ-группы абсолютной, или непосредственной и представительной республики. Парламента-

---

[5]) Наиболѣе убѣдительно выяснено значеніе начала отвѣтственности или безотвѣтственности главы государства для классификаціи государствъ на республики и монархіи Коркуновымъ, Русское государственное право, изданіе шестое, т. I, стр. 110—116. Однако, Коркуновъ, кромѣ безотвѣтственности, приписываетъ монарху еще и „собственное право“ на власть,—мнѣніе, которое раздѣляетъ также Bernatzik, Republik und Monarchie, S. 33. Доктрина „собственнаго права“ на власть не можетъ быть отстаиваема по отношенію къ современному государству, въ которомъ монархъ является лишь поставленнымъ въ своеобразныя юридическія условія органомъ не ему, а государству принадлежащей власти. См. критику теоріи Bernatzik'a у Rosin, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, S. 12. Принципіально безотвѣтственнымъ признаетъ монарха Duguit L'État, Les gouvernants et les agents, p. 315. На „логическую и принципіальную“ отвѣтственность главы республиканскаго государства, какъ должностного лица, указываетъ Walther, ibidem, S.S. 159—160. Ф. Ф. Кокошкинъ, Лекціи по общему государственному праву, стр. 290, упоминаетъ наряду съ наслѣдственностью монархической власти и о безотвѣтственности ея носителя. Но онъ считаетъ первый признакъ „существеннымъ“, а второй только „обычнымъ“. Въ этомъ отношеніи съ нимъ согласенъ А. С. Алексѣевъ, Къ вопросу о юридической природѣ власти монарха въ конституціонномъ государствѣ, стр 119—120.

ризмъ естественно возможенъ только въ представительной монархіи и въ представительной республикѣ такъ называемаго „президентскаго“ типа, то есть съ единоличнымъ высшимъ органомъ правительственной власти. Классификація, построенная по признаку парламентаризма, даетъ еще одно болѣе дробное дѣленіе представительныхъ монархій и представительныхъ президентскихъ республикъ на парламентарныя и дуалистическія монархіи и на парламентарныя и дуалистическія республики. Парламентарная монархія и парламентарная республика одинаково отличаются отъ дуалистической монархіи и дуалистической республики тѣмъ, что въ нихъ глава государства, все равно монархъ или президентъ, связанъ въ осуществленіи своихъ правительственныхъ прерогативъ конституціонно-правовою нормой, требующей постояннаго соотвѣтствія политики правительства желаніямъ большинства нижней палаты парламента [6]).

---

[6]) Л. І. Петражицкій, Теорія права и государства, т. I, стр. 214, примѣч. 1, высказываетъ мнѣніе, что въ „такъ называемой конституціонной монархіи верховная власть принадлежитъ монарху, такъ же какъ и въ абсолютной или самодержавной монархіи, только съ тою разницею, что для дѣйствительности нѣкоторыхъ распоряженій, законовъ, требуется согласіе народнаго представительства. Нѣчто принципіально отличное—парламентарное устройство. Здѣсь верховная власть принадлежитъ парламенту“. Обоснованіе этого положенія Л. І. Петражицкій обѣщаетъ дать въ другомъ мѣстѣ. Однако, независимо отъ дальнѣйшаго, болѣе подробнаго его обоснованія, и сейчасъ уже можно замѣтить, что положеніе это находится въ тѣсной связи съ традиціоннымъ ученіемъ германскаго государствовѣдѣнія о принадлежности и въ конституціонной монархіи законодательной власти единственно монарху, только въ осуществленіи ея подлежащему установленнымъ въ конституціи ограниченіямъ. Между тѣмъ, самое это ученіе должно быть признано, съ точки зрѣнія правильнаго пониманія взаимоотношенія высшихъ органовъ конституціоннаго государства въ процессѣ законодательства, безусловно несостоятельнымъ. Законодательная власть осуществляется въ конституціонной монархіи „совмѣстно“ монархомъ и народнымъ представительствомъ. „Согласіе“ народнаго представительства на каждый данный законъ, выражаемое въ формѣ принятія его парламентомъ, столь же необходимо для его завершенія, какъ и „согласіе“ на него монарха, даваемое въ формѣ санкціи, и участіе обоихъ этихъ высшихъ органовъ конституціоннаго

Но подобно тому, какъ воспріятіе представительнаго устройства и монархіями, и республиками не уничтожаетъ коренного правового различія между этими основными формами государственной организаціи, такъ не „снимаетъ“ принципіальнаго противоположенія монархіи и республики и воспріятіе ими въ частности парламентарной разновидности представительнаго строя. Парламентарная монархія есть все таки монархія. Конституціонно-правовая норма, связывающая парламентарнаго монарха въ осуществленіи его правительственныхъ прерогативъ, создаетъ, конечно, новое по сравненію со строемъ дуалистической монархіи ограниченіе его власти. Это новое ограниченіе въ своихъ практическо-политическихъ результатахъ можетъ вести къ чрезвычайному умаленію принадлежащей монарху доли фактическаго вліянія на ходъ государственныхъ дѣлъ. Но основъ его своеобразнаго юридическаго положенія въ государствѣ это ограниченіе не колеблетъ. При парламентарномъ строѣ монархъ отнюдь не отождествляется съ президентомъ республики, а остается принципіально тѣмъ же, только еще болѣе ограниченнымъ въ своихъ правахъ безотвѣтственнымъ главою государства [7]). Совершенно

государства въ процессѣ созданія закона юридически вполнѣ равноцѣнно. Поэтому, поскольку вообще позволительно говорить о „верховной власти“ въ примѣненіи не къ государству, какъ таковому, а къ органамъ его, „верховную власть“ надлежитъ вездѣ, гдѣ для изданія закона юридически необходимо согласіе монарха и народнаго представительства, то есть и въ дуалистической и въ парламентарной монархіи, приписывать не одному монарху и не одному парламенту, а „совмѣстно“ монарху и парламенту. Иное освѣщеніе и иной смыслъ, конечно, получитъ формула Л. І. Петражицкаго, если разсматривать ее не какъ формально-юридическую, а какъ реалистическо-политическую характеристику дуалистической и парламентарной монархіи. Но реалистическо-политическіе масштабы принципіально непримѣнимы въ области юридической классификаціи формъ государственнаго устройства.

[7]) Ср. Duguit, L'État Les gouvernants et les agents, p. 313. Любопытно, что при желаніи можно безъ труда доказать безусловную совмѣстимость парламентаризма не только съ монархіей вообще, но и въ частности съ монархіей, построенной на „монархическомъ принципѣ“. Какъ извѣстно уже (см. выше, стр. 339), одинъ изъ авторитет-

такъ же и въ условіяхъ республиканскаго строя парламентаризмъ существенно вліяетъ на положеніе и роль

нѣйшихъ толкователей доктрины монархическаго принципа Schulze, Das preussische Staatsrecht, B. II, S, 153, утверждаетъ по вопросу о парламентаризмѣ, что „правильно понятому монархическому принципу противорѣчатъ . . . . постановленія, которыя юридически вынуждаютъ (rechtlich zwingen) монарха увольнять министровъ, если они остаются въ меньшинствѣ въ нижней палатѣ“. Однако, слова „rechtlich zwingen“ можно понимать двояко. Если они имѣютъ въ виду часто сопутствующее юридическимъ нормамъ принужденіе, то они, конечно, справедливы, но справедливы по отношенію ко всякой монархіи, такъ какъ всякій монархъ всегда безотвѣтственъ, и всѣ обращающіяся къ нему нормы права суть „leges imperfectae“. Если же понимать ихъ въ смыслѣ только правовой обязательности соотвѣтствующей нормы, то они говорятъ или слишкомъ много или слишкомъ мало. Слишкомъ много потому, что всѣ вообще конституціонныя ограниченія монарха въ „осуществленіи“ имъ его власти—участіе парламента въ изданіи законовъ скрѣпа министрами всѣхъ актовъ монарха и т. п.—тоже юридически для монарха обязательны, то есть, съ точки зрѣнія „правильно понятаго монархическаго принципа“, недопустимы; или слишкомъ мало потому, что если монархическій принципъ мирится съ ограниченіемъ монарха въ осуществленіи одной отрасли его власти, непонятно, почему это ограниченіе нетерпимо въ другой. Ибо, какая въ самомъ дѣлѣ, формально-юридическая разница между правиломъ: „монархъ не въ правѣ издать такой то законъ, если парламентъ отказалъ въ своемъ на него согласіи“, и нормой: „монархъ не въ правѣ держать на службѣ (обязанъ уволить) такого то министра, которому парламентъ отказалъ въ своемъ довѣріи“? „Правильно понятый монархическій принципъ“ требуетъ сосредоточенія всѣхъ правъ власти въ рукахъ монарха, но не препятствуетъ затѣмъ установленію особыхъ ограничительныхъ условій ихъ осуществленія. Нельзя не видѣть, что и парламентарныя правила назначенія и увольненія министровъ легко укладываются въ эту схему. Право назначенія и увольненія министровъ и при парламентаризмѣ остается за монархомъ, и только осуществленіе этого права подлежитъ нѣкоторымъ спеціальнымъ ограниченіямъ. Монархическій принципъ безболѣзненно переноситъ встрѣчающіяся въ писаномъ конституціонномъ правѣ правила, воспрещающія монарху назначать министрами иностранцевъ, членовъ царствующей фамиліи, лицъ, осужденныхъ въ порядкѣ уголовной министерской отвѣтственности, и т. д. Между тѣмъ, съ формально-юридической точки зрѣнія нормы парламентаризма вполнѣ аналогичны этимъ правиламъ. Въ конечномъ счетѣ, отсюда, разумѣется, слѣдуетъ, что монархическій принципъ есть вообще юридически безпредметное понятіе.

главы государства, естественно приводя къ значительному ограниченію отвѣтственности президента республики; но президентъ парламентарной республики, хотя и уподобляется парламентарному монарху въ смыслѣ обязательнаго для нихъ обоихъ „нейтральнаго“ отношенія къ политикѣ правительства, предуказываемой парламентомъ и осуществляемой министерствомъ, остается все таки высшимъ должностнымъ лицомъ страны, принципіально отвѣтственнымъ и получающимъ свои полномочія по назначенію на опредѣленный срокъ. То обстоятельство, что и въ парламентарной монархіи и въ парламентарной республикѣ такъ называемое „послѣднее слово“ въ вопросѣ направленія политики правительства одинаково принадлежитъ парламенту и представляемому имъ народу, конечно, политически сближаетъ строй парламентарныхъ государствъ монархическаго и республиканскаго типа. Но здѣсь имѣетъ мѣсто именно только сближеніе, только извѣстное смягченіе основного противоположенія монархическаго и республиканскаго начала, и даже съ политической точки зрѣнія ошибочно, какъ это иногда дѣлаютъ, соединять подъ одной общей рубрикой парламентарную монархію и республику [8]). Выше было выяснено, что и въ рамкахъ парламентарнаго строя главѣ государства присуще извѣстное вліяніе на ходъ государственныхъ дѣлъ. Само собою ясно, что вліяніе это и политически должно быть различно въ зависимости отъ того, оказываетъ ли его безотвѣтственный монархъ или отвѣтственный президентъ. Оно можетъ мѣняться въ своей интенсивности и дѣйствительности еще и въ зависимости отъ конкретныхъ условій лица, времени и мѣста. Но прежде всего вездѣ, всегда и обязательно оно отразитъ на себѣ особенности юридическаго положенія того единоличнаго органа, который и въ парламентарной монархіи и въ парламентарной респуб-

[8]) Bornhak, Allgemeine Staatslehre, S.S. 43—59, въ русской литературѣ, въ нѣсколько смягченной формѣ, В. М. Гессенъ, Теорія правового государства, въ сборникѣ Политическій строй современныхъ государствъ, т. I, стр. 173.

ликѣ призванъ заботиться о поддержаніи обязательной гармоніи между министерствомъ и парламентомъ.

Поскольку рѣчь идетъ о представительныхъ монархіяхъ и о представительныхъ республикахъ президентскаго типа, совершенно очевидно, что по признаку парламентаризма онѣ всѣ „начисто“ дѣлятся на двѣ большихъ группы представительныхъ государствъ съ парламентарнымъ и съ дуалистическимъ строемъ, или,—если эта терминологія кажется болѣе отчетливой,—съ парламентарнымъ и съ дуалистическимъ образомъ правленія. Всякая современная представительная монархія принадлежитъ или къ парламентарной или къ дуалистической группѣ, и нѣтъ такой представительной монархіи, въ которой можно было бы юридически констатировать наличность еще какого то другого, третьяго уклада отношеній между правительствомъ и парламентомъ. То же самое относится и къ представительнымъ республикамъ въ которыхъ во главѣ правительства стоитъ единоличный органъ. Всякая такая республика признаетъ носителемъ активной политики правительства либо зависимое отъ парламента и назначаемое политически „нейтральнымъ“ президентомъ министерство, либо самого президента, который въ такомъ случаѣ такъ же свободно назначаетъ своихъ министровъ, какъ и монархъ въ дуалистической монархіи [9]). Но законченная классификація

[9]) Къ группѣ парламентарной республики принадлежитъ, прежде всего, Франція. Сюда же относятся нѣкоторыя изъ республикъ Средней и Южной Америки, конституціонные порядки которыхъ отличаются, однако, значительною неустойчивостью. Въ новѣйшее время парламентарный строй восприняла молодая португальская республика. Лучшимъ и наиболѣе законченнымъ образцомъ республиканскаго дуализма является, какъ извѣстно, строй Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Государственный строй Соединенныхъ Штатовъ изслѣдованъ съ этой точки зрѣнія съ исчерпывающей полнотой. См., кромѣ классическихъ трудовъ Bryce, The American Commonwealth и Wilson, The congressional government (русскій переводъ, 1909),—de Chambrun, Le pouvoir exécutif aux États-Unis, Gladstone, Questions constitutionnelles (французское изданіе перваго тома Gleanings of past years), p.p. 251—307, и, въ особенности, Barthélemy, Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes, p.p. 55—235, тамъ же по-

формъ государственнаго устройства необходимо требуетъ отвѣта еще и на вопросъ о томъ, куда слѣдуетъ отнести представительную республику съ коллегіальной организаціей высшаго органа правительственной власти, по швейцарскому образцу. Слѣдуетъ ли и ее отнести къ парламентарной или дуалистической группѣ, или же она образуетъ самостоятельный третій типъ представительнаго республиканскаго строя, не имѣющаго себѣ паралели или аналогіи среди современныхъ монархій [10]). Что республика со швейцарской организаціей исполнительной власти не можетъ быть классифицирована, какъ парламентарная республика, ясно само собой. Швейцарскіе правительственные совѣты имѣютъ очень мало общаго съ парламентарнымъ

дробныя литературныя указанія. При изученіи государственнаго строя Соединенныхъ Штатовъ не слѣдуетъ, однако, никогда забывать, что американскій дуализмъ, какъ и французскій парламентаризмъ,—монархическаго происхожденія. Американскій президентъ скопированъ съ англійскаго короля до-парламентарнаго періода. Ср. Taylor, The origin and growth of the English Constitution, v. I, p. 33.

[10]) Именно такую троичную классификацію преллагаетъ Fahlbeck, La constitution suédoise et le parlementarisme moderne, различающій „унитарный парламентаризмъ“ англійскаго типа (съ точки зрѣнія принятой въ текстѣ терминологіи, парламентаризмъ въ собственномъ смыслѣ), „дуалистическій парламентаризмъ“ Соединенныхъ Штатовъ и Швеціи (по терминологіи текста просто дуализмъ), и швейцарскій парламентаризмъ. Напротивъ, Rehm, дѣлитъ всѣ „представительныя демократіи съ парламентарнымъ образомъ правленія на такія, въ которыхъ глава исполнительной власти отвѣтственъ передъ парламентомъ, какъ въ Швейцарскомъ Союзѣ или во Франціи отъ 1871 до 1873 года, и—общее правило—такія, въ которыхъ глава исполнительной власти не отвѣтственъ передъ парламентомъ, и находящіеся при немъ министры,—кабинетъ,—являются исключительно отвѣтственными передъ парламентомъ за дѣятельность правительства—такъ называемое кабинетское правленіе (gouvernement du cabinet)“. Allgemeine Staatslehre, S. 346. Эта классификація, объединяющая въ одной группѣ режимъ Твера и режимъ Швейцарскаго Союза, очевидное недоразумѣніе. Тверь былъ избранъ Національнымъ Собраніемъ на неопредѣленный срокъ и былъ политически зависимъ отъ Собранія. Швейцарскій же союзный совѣтъ избирается союзнымъ собраніемъ на опредѣленный срокъ и политически независимъ.

кабинетомъ, и отношенія ихъ къ представительнымъ собраніямъ совсѣмъ не похожи на отношенія министерства къ палатамъ въ парламентарномъ государствѣ. Правительственные совѣты Швейцаріи отнюдь не всегда политически однородны и солидарны съ большинствомъ представительныхъ собраній, а самое главное—личный составъ ихъ, избираемый на опредѣленный срокъ, не мѣняется въ зависимости отъ вотумовъ палатъ. Такимъ образомъ представительная республика швейцарскаго типа есть во всякомъ случаѣ непарламентарное государство. Сомнѣнія же насчетъ возможности отнести ее къ дуалистической группѣ порождаются принципіально подчиненнымъ положеніемъ правительственныхъ совѣтовъ, дѣлающимъ изъ нихъ покорныхъ агентовъ законодательныхъ палатъ. Однако, признать эти сомнѣнія основательными никакъ нельзя. Дѣло въ томъ, что идея подчиненія правительственныхъ совѣтовъ законодательнымъ подвергается существеннымъ коррективамъ и въ буквѣ и, особенно, въ практикѣ швейцарскихъ конституцій. Первымъ коррективомъ является упомянутое уже правило, обезпечивающее членамъ правительственныхъ совѣтовъ ихъ полномочія на опредѣленный срокъ; вторымъ и наиболѣе серьезнымъ—повсемѣстно въ Швейцаріи принимаемый порядокъ избранія правительственныхъ совѣтовъ не законодательными собраніями, какъ прежде, а непосредственно народомъ. Народное избраніе правительственнаго совѣта санкціонировано уже конституціями всѣхъ отдѣльныхъ кантоновъ, кромѣ трехъ романскихъ. Понемногу усиливается агитація и въ пользу непосредственнаго избранія народомъ союзнаго совѣта. Правительственная же коллегія, производящая свои полномочія по примѣру американскаго президента непосредственно отъ населенія, очевидно не можетъ уже быть простой исполнительницей желаній законодательнаго собранія, полномочія котораго покоятся на равноцѣнномъ легальномъ „титулѣ“. Конечно, и избираемые народомъ правительственные совѣты Швейцаріи далеки отъ политической авторитетности, независимости и активности президента

Соединенныхъ Штатовъ. Но это объясняется не порабощеніемъ ихъ представительными собраніями, а прогрессирующимъ умаленіемъ въ Швейцаріи власти и вліянія всѣхъ вообще органовъ представительнаго устройства элементами непосредственно-республиканскаго порядка. По мѣрѣ того, какъ непосредственная демократія въ смягченной формѣ обязательнаго референдума прокладываетъ себѣ дорогу въ швейцарскія республики, передъ нею склоняются и правительственные совѣты, и законодательныя палаты [11]). Чистая представительная швейцарская республика съ коллегіальнымъ устройствомъ правительства есть республика дуалистическая. Но она уклоняется отъ дуализма постольку, поскольку, выходя уже за предѣлы представительнаго государственнаго порядка, она эволюціонируетъ въ сторону непосредственной демократіи.

Дуализмъ и парламентаризмъ суть такимъ образомъ въ мірѣ государствъ съ представительнымъ строемъ категоріи универсальныя. Каждая изъ этихъ категорій достаточно широка, чтобы вмѣстить въ себѣ очень много разновидностей и оттѣнковъ одного и того же государственно-правового типа. Но всякое представительное государство обязательно находитъ себѣ мѣсто въ одной изъ нихъ; всякое представительное государство есть обязательно или дуалистическое или парламентарное государство. Таковъ конечный выводъ, который вытекаетъ изъ примѣненія данныхъ правовой теоріи парламентаризма къ классификаціи формъ государственнаго устройства и который только и даетъ возможность въ кажущемся хаосѣ этихъ формъ

---

[11]) Ср. Barthélemy, Le rôle du pouvoir exécutif, p.p. 329—332, 346—396, Numa Droz, Etudes et portraits politiques, Le mode d'élection du conseil fédéral, Лоуэлль, Правительства и партіи, русскій переводъ, стр. 368—378, 448—451. Сказанное въ текстѣ о Швейцаріи относится и къ строю трехъ вольныхъ городовъ Германіи. Это тоже дуалистическія республики, только съ еще ярче выраженною и лучше обезпеченною независимостью высшаго коллегіальнаго органа правительства.

познать опредѣленную систему и въ пестрой смѣнѣ ихъ въ исторіи различить линію планомѣрнаго политическаго развитія.

Заключеніе.

Правовая теорія парламентаризма даетъ возможность установить слѣдующія общія основанія политической характеристики парламентарнаго строя.

Парламентарный строй является наиболѣе развитою формой представительнаго порядка. Въ условіяхъ дуализма органы народнаго представительства, по общему правилу, активно участвуютъ только въ осуществленіи законодательной власти, пользуясь по отношенію къ дѣятельности правительства болѣе или менѣе пассивными правами контроля и надзора. Въ условіяхъ парламентаризма за представительными органами юридически закрѣпляется возможность активнаго воздѣйствія и на правительство. Однако, достигаемое такимъ образомъ распространеніе представительнаго начала и на правительственную власть осуществляется въ рамкахъ парламентарнаго строя отнюдь не путемъ формальнаго подчиненія правительства парламенту. Парламентаризмъ не есть, ни въ какомъ случаѣ, режимъ смѣшенія властей. Парламентаризмъ есть режимъ относительнаго, смягченнаго раздѣленія властей, предполагающаго принципіальную самостоятельность высшихъ органовъ законодательства и правительства. Парламентъ и въ парламентарномъ государствѣ не управляетъ непосредственно. Но онъ активно вліяетъ на управленіе, предуказывая правительству программу дѣятельности и располагая юриди-

чески гарантированными средствами настаивать на выполненіи этой программы. Въ преніяхъ бельгійскаго Національнаго Конгресса указывалось на то, что въ парламентарномъ государствѣ всегда имѣются нѣкій „неподвижный центръ и рядомъ съ нимъ подвижная исполнительная власть, обновляемая безъ всякихъ потрясеній". Въ этомъ несомнѣнно и заключается основное и наиболѣе цѣнное политическое благо парламентарнаго строя. Парламентаризмъ создаетъ „подвижность" отражающей политическія настроенія парламентскаго большинства исполнительной власти, не разрушая того болѣе или менѣе „неподвижнаго центра", какимъ является въ государствѣ безотвѣтственный монархъ или полически неотвѣтственный президентъ. Парламентарный строй долженъ быть поэтому признанъ формою представительнаго порядка, болѣе всего подходящей для тѣхъ государствъ, въ которыхъ, на-ряду съ потребностью въ мощномъ, распространяющемъ свое вліяніе не только на законодательство, но и на управленіе, парламентѣ, наблюдается тенденція къ сохраненію во главѣ правительственной власти единоличнаго и политически „нейтральнаго" органа.

Эта общая политическая характеристика парламентаризма нуждается затѣмъ въ болѣе точномъ ея примѣненіи къ спеціальнымъ особенностямъ монархическаго и республиканскаго парламентаризма. Политическая сущность строя парламентарной монархіи, при сопоставленіи его со строемъ монархіи дуалистической, выступаетъ особенно ярко и наглядно. Дуалистическая монархія и парламентарная монархія являются разновидностями конституціонной, или представительной монархіи вообще. Строй всякой представительной монархіи покоится на историческомъ и логическомъ компромиссѣ между монархическимъ началомъ и началомъ народовластія. Условія этого компромисса бываютъ различны. Они наименѣе выгодны для парламента и наиболѣе выгодны для монархической власти при дуализмѣ, который можетъ быть поэтому названъ простѣйшей, элементарной формой представительно-монархическаго устройства. Есте-

ственное развитіе конституціонныхъ отношеній влечетъ, однако, всякую дуалистическую монархію къ парламентаризму. Рано или поздно народное представительство начинаетъ добиваться и, наконецъ, добивается распространенія своего опредѣляющаго вліянія на правительство, и тогда грани, первоначально проведенныя конституціонализмомъ между монархической властью и народнымъ представительствомъ, перемѣщаются. При парламентарномъ строѣ условія конституціонно-монархическаго компромисса оказываются измѣненными въ пользу парламента, и парламентаризмъ характеризуется поэтому, какъ исторически позднѣйшая, политически наиболѣе развитая форма представительной монархіи. Политическія сужденія, сближающія или даже отождествляющія парламентарную монархію съ республикой, правильны именно постольку, поскольку они утверждаютъ что парламентарная монархія есть наиболѣе демократическая, наиболѣе, какъ говорили прежде, „республиканская“ монархія. Предоставляя парламенту максимумъ возможнаго въ монархическомъ государствѣ вліянія, парламентаризмъ завершаетъ собою демократическую эволюцію конституціонной монархіи. Предоставленіе парламенту правъ еще болѣе непосредственнаго и активнаго воздѣйствія на правительство неизбѣжно должно было бы привести къ измѣненію юридическаго положенія „неподвижнаго“ монархическаго центра, то есть къ установленію республики. Существенно иначе характеризуется политическое значеніе парламентаризма въ республикѣ. Парламентаризмъ необходимо предполагаетъ наличность политически „нейтральнаго“ главы государства, призваннаго заботиться о поддержаніи въ каждый данный моментъ обязательной гармоніи между правительствомъ и парламентомъ. Президентъ парламентарной республики, представляющій передъ лицомъ смѣняющихся вмѣстѣ съ большинствомъ парламента министерствъ „вѣчные“ интересы государства, стоящій внѣ партій и надъ ними, по необходимости занимаетъ сравнительно менѣе вліятельное, но почетное и высокое положеніе quasi-монарха. Напротивъ, президентъ дуалистической

республики, хотя и черпающій въ свойственномъ республиканскому дуализму всенародномъ избраніи очень значительную политическую мощь, по условіямъ осуществленія своихъ полномочій всегда является скромной и, если можно такъ выразиться, „прозаической“ фигурой. Идея республики требуетъ, прежде всего, послѣдовательнаго проведенія начала отвѣтственности всѣхъ органовъ правительства отъ низшаго до высшаго. Въ парламентарной республикѣ отвѣтственность высшаго органа правительства подвергается очень серьезнымъ ограниченіямъ. Парламентарная республика есть поэтому наименѣе демократическая форма республики. Если парламентарную монархію можно было назвать наиболѣе „республиканской“ монархіей, то парламентарная республика заслуживаетъ названія наиболѣе „царственной“ республики. Парламентарная монархія завершаетъ демократическую эволюцію монархіи. Парламентарная республика начинаетъ демократическую эволюцію республики.

Такимъ образомъ парламентаризмъ въ его обѣихъ разновидностяхъ, монархической и республиканской, занимаетъ центральное мѣсто на той лѣстницѣ формъ государственнаго устройства, на которой онѣ располагаются по принципу прогрессирующей ихъ демократизаціи, всѣ, отъ абсолютной монархіи до „абсолютной“, то есть непосредственной республики. До парламентаризма и ниже него на этой лѣстницѣ помѣщаются абсолютная и дуалистическая монархія, за нимъ и выше него—дуалистическая и непосредственная республика. Въ парламентаризмѣ монархія и республика соприкасаются другъ съ другомъ, въ условіяхъ парламентаризма переходъ отъ монархіи къ республикѣ политически наименѣе рѣзокъ и чувствителенъ. Какъ теоретическія соображенія, такъ и данныя историческаго опыта свидѣтельствуютъ, что только парламентаризмъ способенъ удовлетворить политическія потребности страны, тяготѣющей къ демократическому укладу государственнаго быта, но не желающей разставаться съ монархіей. Совершенно такъ же только парламентаризмъ можетъ сдѣлать жизнеспособной республику въ странѣ, гдѣ разрушены

основы монархіи, но еще сильна потребность въ „царственной“ организаціи правительства. Именно при такихъ условіяхъ возникла и утвердилась во Франціи третья республика, и только парламентарный строй, сразу и безпрекословно ею принятый, открылъ возможность къ постепенному примиренію съ нею все еще многочисленныхъ монархическихъ элементовъ французскаго общества, монархическихъ не столько въ смыслѣ приверженности къ опредѣленной монархіи или династіи, сколько въ смыслѣ тяготѣнія къ „царственнымъ“ формамъ организаціи правительства. Въ 1830 году при обсужденіи въ бельгійскомъ Національномъ Конгрессѣ вопроса о формѣ государственнаго устройства Бельгіи весь интересъ преній сосредоточился на проблемѣ наиболѣе „либеральной“ организаціи отношеній между правительствомъ и парламентомъ. Рѣчь шла о парламентаризмѣ, важнымъ казалось договориться о парламентаризмѣ, такъ какъ всѣмъ было очевидно, что при парламентарномъ строѣ противоположеніе „выборнаго“ и „наслѣдственнаго“ главы государства утрачиваетъ значительную долю политической остроты и значенія. Само собою разумѣется, было бы ошибочно думать, что всякое государство обязательно должно пройти всю лѣстницу эволюціи формъ государственнаго устройства отъ начала и до конца, и слѣдовательно пройти черезъ парламентаризмъ, и еще ошибочнѣе было бы утверждать, что парламентаризмъ есть вѣнецъ этой эволюціи, и что прогрессирующая демократизація государствъ должна всѣхъ ихъ рано или поздно привести къ парламентаризму. Парламентаризмъ есть одна изъ промежуточныхъ ступеней этой лѣстницы, и ступень, лежащая достаточно высоко, чтобъ отдѣльныя государства могли закончить свою историческую карьеру, такъ и не достигнувъ ея. Но столь же несомнѣнно, что существуютъ и такія государства, которыя еще до самаго нарожденія парламентаризма занимали иныя, болѣе высокія ступени демократической эволюціи, и для которыхъ движеніе къ парламентаризму было бы не движеніемъ впередъ и вверхъ, а движеніемъ назадъ и внизъ. Современныя ду-

алистическія республики сѣверо-американскаго или швейцарскаго типа „неспособны“ къ парламентаризму именно потому, что заложенныя въ ихъ государственномъ строѣ силы увлекаютъ ихъ уже въ направленіи республиканскаго „абсолютизма“, воплощаемаго въ строѣ непосредственной республики. Элементы всякаго абсолютизма чужды самой природѣ парламентарнаго режима, режима по преимуществу компромисснаго и наиболѣе послѣдовательно представительнаго. Парламентаризмъ никогда не будетъ поэтому удовлетворять тѣхъ, кто требуетъ отъ всякаго государственнаго порядка неумолимаго проведенія одного какого нибудь основного принципа. Онъ всегда будетъ слишкомъ „радикаленъ“ для идеологовъ монархическаго абсолютизма и слишкомъ „реакціоненъ“ для поклонниковъ абсолютизма демократическаго. Но его сложный и деликатный механизмъ, навѣрно, еще на многія десятилѣтія, если не столѣтія, останется незамѣнимымъ „инструментомъ“ демократіи для крупныхъ государствъ современной европейской политической культуры, способныхъ воспринимать демократическія начала только въ формахъ представительнаго строя. Именно въ томъ, что парламентаризмъ наилучшимъ образомъ удовлетворяетъ эти демократическія тенденціи современныхъ государствъ, заключается его высшая политическая цѣнность и его величайшая,—если можно о ней говорить,—историческая заслуга.

Политическая характеристика парламентарнаго строя, въ смыслѣ отведенія ему его „средняго“ мѣста въ системѣ формъ государственнаго устройства, имѣетъ, конечно, мало общаго съ тѣми спорами о большихъ или меньшихъ практическихъ недостаткахъ функціонированія парламентарнаго строя, которые отъ времени до времени возникаютъ во всѣхъ парламентарныхъ странахъ, и особенно обостряются въ переживаемые этими странами періоды глубокаго переустройства ихъ соціальныхъ и партійно-политическихъ отношеній [1]).

---

[1]) Въ 80-хъ и 90-хъ годахъ прошлаго столѣтія почти всѣ крупныя парламентарныя государства пережили такіе болѣе или менѣе

Прежде всего, значительную часть такихъ конкретныхъ „обвиненій“ противъ парламентаризма можно было бы легко „отвести“ отъ него, показавъ, что одни изъ нихъ имѣютъ въ виду не парламентарный режимъ вообще, а извращенія его, такъ сказать „мѣстныя“ заболѣванія парламентаризма, поддающіяся мѣстному же лѣченію, въ то время, какъ другія ошибочно приписываютъ парламентаризму пороки, которые по справедливости должны быть относимы непосредственно на счетъ ненормальности общихъ условій политической жизни каждой данной страны. Но даже, если бы и послѣ такого отвода—что apriori можно считать несомнѣннымъ—извѣстная категорія упрековъ и „уликъ“ противъ парламентаризма сохранила свою силу, это ни на минуту не поколебало бы общаго вывода о томъ, что парламентаризмъ есть прогрессивная и относительно очень высокая и утонченная форма государственной организаціи. Какъ всякая другая форма государственной

серьезные „кризисы“ парламентаризма, оставившіе по себѣ память въ видѣ обильной монографической и статейной литературы. Сюда, между прочимъ, относятся—Paul Lafitte, Le suffrage universel ef le régime parlementaire, Eugène d' Eichtal, Souveraineté du peuple et gouvernement, Charles Benoist, La crise de l'état moderne, Adolphe Prins, La démocratie et le régime parlementaire, Adolphe Prins, De l'esprit du gouvernement démocratique, Chimienti, La vita politica e la pratica del regime parlamentare, Chimienti, Il Re ed il gabinetto (A proposito di alcuni voti per un ritorno allo Statuto) Minghetti, I partiti politici, e la ingerenza loro nella Giustizia e nell' Amministrazione, и др. Критикѣ парламентарныхъ порядковъ посвящена и цитированные выше доклады Dupriez и de-Savornin-Lohmann о бельгійскомъ и нидерландскомъ парламентаризмѣ, представленные парижскому конгрессу сравнительнаго правовѣдѣнія 1900 г. Краснорѣчивую защиту парламентаризма даютъ Moreau, Pour le régime parlementaire, Esmein, Eléments p. p. 168—185. Справедливость требуетъ отмѣтить, что въ подавляющемъ большинствѣ этихъ сочиненій рѣчь идетъ не только о парламентаризмѣ, какъ таковомъ, а и объ общихъ условіяхъ политической жизни каждой данной страны. Подробный же разборъ полемической литературы о парламентаризмѣ относится уже къ компетенціи систематической политики парламентарнаго строя.

организаціи, и парламентаризмъ имѣетъ свои специфическія, „конституціонныя“ и слѣдовательно неустранимыя болѣзни. Но съ этими болѣзнями парламентарныя страны мирились и будутъ мириться, потому что общая сумма политическихъ благъ, обезпечиваемыхъ имъ парламентаризмомъ, перевѣшиваетъ сумму неудобствъ, причиняемыхъ имъ „органическими“ его недостатками.

Парламентаризмъ не есть ни совершенная, ни вѣчная форма государственной организаціи Когда-нибудь и онъ выполнитъ свою историческую миссію до конца и отомретъ, чтобы уступить мѣсто другимъ, еще болѣе высокимъ и утонченнымъ политическимъ формамъ. Пониманіе парламентаризма, какъ одной изъ промежуточныхъ стадій демократической эволюціи человѣческихъ обществъ, должно, вѣроятно, многимъ показатьсяскромнымъ и непритязательнымъ. Но, во первыхъ, только это пониманіе можетъ быть положено въ основу дѣйствительно научной политики парламентарнаго строя, а затѣмъ, сравнительно менѣе лестное и „выгодное“ для парламентаризма, какъ своеобразной конституціонной системы, оно болѣе всего утѣшительно для ученаго, размышляющаго надъ измѣнчивыми политическими судьбами человѣчества. Если человѣческія общества приходятъ къ парламентаризму не случайно, а въ процессѣ планомѣрной и прогрессирующей демократизаціи, и „обгоняютъ“ его для того, чтобы притти къ еще болѣе, чѣмъ онъ, совершеннымъ формамъ своего политическаго быта, значитъ, въ движеніи человѣчества отъ однѣхъ формъ государственнаго устройства къ другимъ тоже есть опредѣленный смыслъ и строгій порядокъ. Это движеніе прогрессивное, это движеніе впередъ.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛІОТЕКА

d 9/1955

Цѣна 3 рубля.

Складъ изданія при Юридическомъ книжномъ складѣ
„ПРАВО“, Спб., Литейный пр., 28. Тел. 41-61.